

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



LA DEMOCRACIA POSIBLE EN BOLIVIA

TESIS DOCTORAL DE:

HUGO ENRIQUE MONTAÑO NOGALES

DIRIGIDA POR:

FRANCISCO JOSÉ LLERA RAMO

Madrid, 2013

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

**Programa de Doctorado del Instituto Universitario de
Investigación Ortega y Gasset**

LA DEMOCRACIA POSIBLE EN BOLIVIA

Nombre y Apellidos del doctorando/a

Hugo Enrique Montaña Nogales

Nombre y apellidos del director/a de la Tesis.

Francisco José Llera Ramo

Año de presentación

2012

AGRADECIMIENTOS

Al Señor Rector de UDABOL Ing. Antonio Saavedra, por su apoyo para acceder a una beca de la Fundación Carolina.

Al Prof. Francisco José Llera Ramo, mi tutor, por su paciencia y asesoramiento en el desarrollo de esta investigación.

A la Prof. María Esther del Campo que hizo posible mi ingreso al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

A todos los profesores del IUIOG que aportaron a mi conocimiento y formación

A mis hijos Diego, Ignacio y Enriquito por el amor incondicional.

A mi amada esposa Beatriz, que con mucho sacrificio, siempre estuvo a mi lado para alentarme y apoyarme hasta la culminación de mis estudios de doctorado.

CAPITULO I.....	1
INTRODUCCION	1
CAPÍTULO II.....	22
MARCO TEÓRICO	22
2.1 Democracia y Consenso	22
2.2 La Construcción del Consenso	23
2.3 Sociedades Plurales y Regímenes Democráticos	28
2.4 Sociedades Plurales y Democracia en el Tercer Mundo	29
2.5 Contrastes entre Sociedades Homogéneas y Plurales	30
2.6 El Modelo de Democracia Consensual de Arend Lijphart.....	31
2.6.1 Introducción	35
2.6.2 División del Poder Ejecutivo en los Gabinetes de Amplia Coalición	40
2.6.3 Equilibrio de Poder entre el Ejecutivo y el Legislativo	44
2.6.4 Sistema Multipartidista	44
2.6.5 Representación Proporcional	45
2.6.6 Corporatismo de los Grupos de Interés	45
2.6.7 Gobierno Federal y Descentralizado	46
2.6.8 Bicameralismo Fuerte.....	46
2.6.9 Rigidez Constitucional	47
2.6.10 Independencia del Banco Central.....	47
2.6.11 Veto Mutuo, Proporcionalidad y Autonomía Sectorial	48
2.7 Desventajas de la Democracia Consensual	50
2.8 Condiciones Favorables para la Democracia Consensual.....	53
2.9 El Balance del Poder	54
2.10 Sistemas Multipartidistas	55
2.11 Tamaño y Democracia Unida	56
2.12 La Estructura de los Segmentos.....	57
2.13 Clivajes Transversales.....	58
2.14 Lealtades Comunes	59
2.15 Sistemas Representativos de Partidos	59
2.16 Aislamiento de los Segmentos y Federalismo	60
2.17 Tradiciones de la Posición de Élite.....	60
2.18 La Democracia Consensual en los Países Subdesarrollados	62

2.19	De la democracia consociativa a la democracia consensual.	64
2.20	El aporte de Leonardo Morlino.....	69
2.21	Los Sistemas de Partidos Políticos en América Latina	73
2.22.	Modelos de Gobiernos de Coalición en Sudamérica y Comparación entre Países ..	74
2.22.1.	Argentina.....	84
2.22.2.	Bolivia	84
2.22.3	Brasil.....	85
2.22.4	Chile	86
2.22.5	Ecuador	87
2.22.6	Paraguay.....	88
2.22.7	Uruguay	88
2.23	Análisis de las Variables Seleccionadas.....	89
2.24	Conclusiones del capítulo.....	94
CAPÍTULO III	.....	96
LA CRISIS DEL ESTADO EN BOLIVIA	.....	96
3.1	Las Cuatro Crisis Estatales.....	96
3.1.1.	La Primera Crisis Estatal: La Guerra Federal.....	99
3.1.2.	La Segunda Crisis Estatal/La Posguerra del Chaco	102
3.1.3.	La Tercera Crisis Estatal/La Caída del Capitalismo de Estado	105
3.1.4.	La Cuarta Crisis Estatal/El Agotamiento del Neoliberalismo	107
3.2	Crisis de Gobernabilidad y Crisis de Estado	111
3.3	Procesos Electorales.....	113
3.4	El Proceso Constituyente.....	121
3.5	Los Ejes De La Nueva Constitución	122
3.6	Conclusiones del capítulo.....	124
CAPITULO IV	.....	126
LA CRISIS DE LOS PARTIDOS EN BOLIVIA	.....	126
4.1.	Introducción.....	126
4.2.	La Guerra del Agua.....	128
4.3.	El Septiembre Negro.....	132
4.4.	Octubre 2003	136
4.5.	La Crisis De Los Partidos.....	140
4.5.1	El sistema de partidos en Bolivia	141

4.5.2	La Democracia Pactada	142
4.5.3.	Los Logros De La Democracia Pactada	146
4.5.4.	La Crisis De La Democracia Pactada	147
4.5.5.	El Debilitamiento De La Democracia	149
4.5.6.	La Crisis De Representación	150
4.6	Conclusiones del Capitulo	152
CAPÍTULO V	.....	155
LA ESTRUCTURA SOCIAL EN BOLIVIA	.....	155
5.1	Introducción.....	155
5.2	Implicaciones Multiculturales	161
5.3	La Heterogeneidad de los Actores Sociales	162
5.4	Los Movimientos Sociales	163
5.4.1	Los Movimientos Sociales y sus Componentes Internos.....	165
5.4.2	Los Movimientos Sociales en Bolivia	166
5.5	La Multiculturalidad	170
5.6	El Indigenismo Boliviano.....	173
5.7	Ciudadanía Multicultural.....	175
5.8	Conflicto, Movimientos y Demandas Indígenas	179
5.8.1	Marcha por el Territorio y la Dignidad.....	181
5.8.2	El Movimiento Aymara del Altiplano: Un Largo Itinerario	182
5.9	Los dos Partidos Indianistas: El MIP y el MAS	185
5.10	La Ruta de Evo Morales.....	187
5.10.1	El salto a la política	188
5.10.2	Los Cocaleros y el MAS	189
5.10.3	La Movilización de los Recursos Culturales.....	190
5.10.4	La Movilización de los Recursos Organizacionales	190
5.10.5	La Movilización de Actores Externos	191
5.11	Análisis de la Sociedad Boliviana	191
5.11.1	El Carácter Plurinacional de la Sociedad Boliviana	193
5.11.2	Segmentos Étnico-Culturales	202
5.11.3	Estructura de los Segmentos Étnico-Culturales.....	205
5.11.4	Clivajes Socio-Económicos	206
5.11.5	El Clivaje Rural-Urbano.....	208

5.11.6	Contraposición y Coincidencia entre Clase y Etnia	209
5.11.7	Condición Étnica y Ubicación Territorial por Departamentos	210
5.11.8	Las Aspiraciones Autonómicas de Santa Cruz	213
5.11.9	Consideraciones sobre el Proceso Autonómico	216
5.12	Conclusiones del Capítulo	217
CAPITULO VI.....		219
LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS		219
6.1	El Proceso Político y la Institucionalización Democrática	219
6.2.	La Reforma Del Estado	220
6.2.1	Poder Ejecutivo	224
6.2.2	Poder Judicial	226
6.2.3	Poder Legislativo.....	227
6.3	Poderes complementarios.....	229
6.3.1	Municipal	229
6.3.2	Electoral	232
6.3.3	Regulatorio y fiscalizador	234
6.4	El Sistema Político	237
6.4.1	Los Partidos Políticos	237
6.4.2	Las “Instituciones” Informales.....	241
6.5	Conflicto y Cultura Política.....	244
6.6	Conclusiones del Capítulo	256
CAPÍTULO VII		260
CONDICIONES FAVORABLES PARA LA.....		260
DEMOCRACIA CONSENSUAL EN BOLIVIA		260
7.1	Las Elites de Poder en Bolivia.....	260
7.2	Las Elites Dirigentes	263
7.3	Las Nuevas Elites de Occidente	272
7.4	El Poder y la Subordinación en Bolivia	273
7.5	Tradición de Cooperación y Acomodación de las Elites	274
7.5.1	Antecedentes de Cooperación entre las Elites	275
7.5.2	El Modelo de Gobierno de Coalición en Bolivia/Democracia Pactada.....	276
7.5.3	Los Logros De La Democracia Pactada	280
7.5.4	La Crisis De La Democracia Pactada	287

7.6	Tradiciones Precoloniales.....	289
7.7	Balance de Poder entre Segmentos	291
7.8	Grados de Representación de los Segmentos en el Sistema de Partidos	292
7.9	Factor Tamaño Demográfico del País.....	294
7.10	Efecto de la Estructura de los Segmentos	295
7.11	Efecto de los Clivajes Transversales.....	296
7.12	Autonomía de los Segmentos Étnico-Culturales y Autonomías Territoriales.....	298
7.13	Conclusiones del Capítulo	300
CAPÍTULO VIII		304
CONDICIONES DESFAVORABLES PARA UNA		304
DEMOCRACIA CONSENSUAL EN BOLIVIA		304
8.1	Introducción.....	304
8.2	Estructura de la Sociedad y Comportamiento de las Elites Políticas.....	305
8.3	El Efecto de la Modernización Económica	307
8.4	Segmentos Entremezclados	310
8.5	El Efecto de las Expectativas Económicas	311
8.6	Conclusiones Del Capítulo	312
CAPITULO IX.....		315
CONCLUSIONES.....		315
BIBLIOGRAFIA.....		321

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1	
Clasificación entre democracias mayoritarias y de consenso	75
Cuadro 2	
Valores en el Modelo de Consenso	83
Cuadro 3	
Valores en el Modelo de Consenso: Argentina	84
Cuadro 4	
Valores en el Modelo de Consenso: Bolivia	85
Cuadro 5	
Valores en el Modelo de Consenso	86
Cuadro 6	
Valores en el Modelo de Consenso: Chile	87
Cuadro 7	
Valores en el Modelo de Consenso: Ecuador	87
Cuadro 8	
Valores en el modelo de consenso: Paraguay	88
Cuadro 9	
Valores en el modelo de consenso: Uruguay	89
Cuadro 10	
Valores en el modelo de consenso: 7 países	89
Cuadro 11	
Resultados Elecciones Generales 1980: Bolivia	114

Cuadro 12	
Resultados Elecciones Generales 1985: Bolivia.....	115
Cuadro 13	
Resultados Elecciones Generales 1989: Bolivia.....	116
Cuadro 14	
Resultados Elecciones Generales 1993: Bolivia.....	117
Cuadro 15	
Elecciones Generales 1997: Bolivia.....	118
Cuadro 16	
Elecciones Generales 2002: Bolivia.....	118
Cuadro 17	
Elecciones Generales 2005: Bolivia.....	119
Cuadro 18	
Elecciones Generales 2009: Bolivia.....	120
Cuadro 19	
Auto identificación con pueblos originarios o indígenas de la población boliviana de 15 años o más.....	203
Cuadro 20	
División por área de la población mayor de 15 años.....	209
Cuadro 21	
Auto identidad población mayor de 15 años y condición rural o urbana.....	210
Cuadro 22	
Condición étnica y ubicación por departamentos.....	211
Cuadro 23	
La noción de ciudadanía en Bolivia.....	245

Cuadro 24	
Tendencias Generales de la opinión pública.....	246
Cuadro 25	
Cambios de opinión sobre orden y libertad.....	247
Cuadro 26	
Opiniones de comunicadores sociales de provincias.....	249
Gráfico 27	
Conflictos nuevos por mes.....	252
Gráfico 28	
Promedio de eventos nuevos por mes según momento.....	252
Gráfico 29	
Actores sociales que protagonizaron los conflictos 1970-2003.....	253
Gráfico 30	
Formas de adhesión al conflicto según año 1970-2003.....	254
Cuadro 31	
Coaliciones según Periodos Constitucionales 1985-2003.....	277
Cuadro 32	
La Política del Consenso.....	279
Cuadro 33	
Esquema de las conclusiones del Capítulo VII.....	303
Cuadro 34	
Tipología De Regímenes Democráticos.....	305
Cuadro 35	
Esquema de las conclusiones del Capítulo VIII.....	314

CAPITULO I

INTRODUCCION

La segunda mitad del siglo XX, se inclino a construir una clasificación esencialmente dicotómica de las formas de gobierno, identificando básicamente a gobiernos autoritarios o democráticos. Sin embargo, el fin de la guerra fría, la desintegración del bloque socialista, la ola de transiciones democráticas que se registraron en el último cuarto del siglo XX, y el desprestigio mundial de toda forma de gobierno autoritaria han contribuido para que la clasificación dicotómica pierda una parte de su vigor y se comience a prestar más atención a las particularidades que distinguen entre sí a los propios regímenes democráticos. De este modo, a pesar de que ya desde hace tiempo se tenía conciencia de que los sistemas democráticos se diferenciaban por peculiaridades como su *sistema de partidos*, su *sistema de gobierno* o su *sistema de representación parlamentaria*, se habían hecho pocas tentativas para reunir estas diferencias específicas y tratar de identificar distintos tipos de sistemas democráticos.

Es en este contexto, que Arend Lijphart¹, en *Modelos de Democracia*, realiza un análisis comparativo de los diferentes sistemas democráticos que hay en el mundo e identifica claramente dos modelos de democracia: la democracia mayoritaria y la ***democracia consensual***. El concepto de ***democracia consensual*** es una de las aportaciones más importantes de Lijphart que ya había desarrollado en *Las Democracias Contemporáneas*. Este concepto puede considerarse básicamente la evolución del término democracia consociacional, el cual explicó y desarrolló ampliamente en *La Democracia en las Sociedades Plurales*. Así, aunque se trata en esencial del mismo concepto, la nueva denominación es mucho más sugerente y ambiciosa, ya que pretende hacer notar que se trata de un ***tipo de sistema político que persigue la anuencia de todo el conjunto social, no sólo de la mayoría.*** (Lijphart: 1999)

La democracia mayoritaria es más apropiada para sociedades homogéneas; responde directamente a la interrogante acerca de quién debe ejercer el gobierno: la mayoría. La minoría u oposición deberá esperar su turno. La democracia consensual se ajusta mejor a las

¹ Es profesor emérito de Ciencia Política en la Universidad de California, San Diego. Doctorado en Yale y especializado en el estudio comparativo de instituciones democráticas, ha trabajado en el ámbito de la política comparada, las instituciones democráticas y la etnicidad. Es autor o editor de más de una docena de libros y fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política (1995-1996).

sociedades segmentadas o multiculturales, en la que la respuesta democrática acerca del mandato de mayoría debe ir acompañada no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino por la inclusión de éstas en la toma de decisiones.

Desde luego, ninguno de los 36 países con sistemas democráticos estudiados por Lijphart encaja perfectamente en uno u otro de los dos tipos ideales propuestos, sino que se sitúan en algún punto intermedio, combinando -en dosis variables- elementos de uno y de otro. En *La Democracia en las Sociedades Plurales*, Lijphart explica que la concepción clásica de la democracia la describe como un sistema político en el que el gobierno representa al pueblo o, al menos, a la mayoría de éste. No obstante, no se repara en que la composición plural de muchas sociedades podía dificultar la operación normal de la democracia, ya que en este tipo de sociedades existen minorías sociales, diferenciadas del resto de la población por su lengua, religión o raza, que se ven sistemáticamente excluidas tanto de la representación política como de la atención gubernamental. En estas condiciones es necesario que el sistema democrático adopte una serie de instituciones y prácticas, que garanticen la representación de todas las minorías, es decir, que se reconozca y asuma la pluralidad de la sociedad; caso contrario se incurre en desigualdades e injusticias contrarias al espíritu democrático.

Se puede discutir acerca de la viabilidad o inviabilidad de instaurar una democracia allí donde no se han dado las condiciones históricas para que ello ocurra como un proceso endógeno. Pero este no es el caso de Bolivia, donde como en la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas, adoptó desde su fundación un régimen democrático representativo con división de poderes. Aunque este régimen no ha mantenido una vigencia continua, debido a golpes militares, autoritarismos populistas y caudillismos, son pocos los países del mundo que formularon tan temprano en su historia su adhesión a la democracia.

La pregunta es si el modelo de democracia aplicado hasta ahora es el más adecuado a las condiciones de esta sociedad. La crisis del Estado, desde la fundación de la República hasta nuestros días, parece responder negativamente a tal interrogante. Este es el drama de Bolivia que carece de una tradición democrática y, como democracia emergente desde 1982, debe manejar los múltiples legados negativos de su pasado autoritario, además de luchar con el tipo de problemas sociales y económicos extraordinariamente graves que pocas o ninguna de las democracias más antiguas enfrentaron en sus comienzos. Sin embargo, esta situación da origen a la pregunta de por cuánto tiempo la mayor parte de la población estará dispuesta a aceptar esta realidad.

La construcción del Estado con gobernabilidad, es decir la creación de nuevas *instituciones e instituciones democráticas* es el gran desafío que se le presenta a Bolivia en la actualidad, ya que los Estados débiles y los Estados fallidos son la fuente de la *pobreza*, *narcotráfico* y el terrorismo. Las *instituciones* son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados —aunque no necesariamente aprobados mediante normas— por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones. Las *instituciones democráticas* son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones, y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Dada la composición plural de la sociedad boliviana, el modelo consensual de Lijphart, de ser aplicable, podría ser la respuesta apropiada para agregar estabilidad y gobernabilidad a la democracia en Bolivia. Este es el ***tema central*** de nuestra investigación.

El ***propósito*** de este trabajo es investigar la aplicabilidad del modelo de democracia consensual estudiado por el politólogo Arend Lijphart para el caso boliviano. El autor plantea que en sociedades segmentadas por diversas sub-culturas, la posibilidad de estabilidad y gobernabilidad es mayor en una democracia consensual que en el modelo británico de democracia de mayoría.

Lijphart analiza detalladamente cada una de estas características contrastantes. Del análisis que realiza establece que los 36 países estudiados encajan de una manera más o menos clara en uno u otro tipo. No todos ellos cumplen cabalmente con las diez características típicas de cada modelo, en la mayor parte de los casos tienen ciertas características atípicas, sin embargo, existen algunos ejemplos que se aproximan notablemente a la versión ideal. Por ejemplo, muestra cómo el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados se acercan mucho al modelo ideal de democracia mayoritaria, en tanto que Suiza y Bélgica hacen lo propio con el modelo de democracia consensual. No excluye la posibilidad de aplicación del modelo en países de menor desarrollo. De hecho, su estudio también abarca algunos ejemplos de países fuera de Europa como el Líbano, Malasia y Chipre, o algunos casos africanos que han desarrollado, con variado éxito, este tipo de democracia.

El *aporte* de nuestro trabajo consistirá en ampliar el estudio de aplicabilidad de la democracia consensual a países de la región latinoamericana, que también presentan sociedades plurales, tomando el caso boliviano.

A nuestro juicio, la investigación de este tema y su aplicación a Bolivia tiene una relevancia práctica en momentos que el país se encuentra en un *proceso de cambio* que requiere de reformas estructurales del Estado con el fin de dar cuenta de las crecientes demandas populares por un modelo más incluyente de democracia.

Las crisis políticas e institucionales recurrentes en Bolivia poseen causas profundas, que se relacionan con su historia y construcción estatal deficitaria. En ocasiones se ha planteado la inviabilidad debido a las profundas fallas estructurales que ponen en tensión beligerante la relación entre Estado y sociedad civil, cuyas consecuencias trascienden sus fronteras internas. Consecuentemente, la reconstrucción de las instituciones estatales, el fortalecimiento de su democracia y la consolidación del gobierno, constituyen desafíos que debieran comprometer e interesar tanto a los bolivianos como a la comunidad internacional. Bolivia ocupa un lugar privilegiado en el mapa político y estratégico de Sudamérica, cuya contribución, a través de su estabilidad institucional, crecimiento económico e inserción internacional, es clave para la integración y desarrollo democrático de la región.

Para alcanzar los objetivos propuestos, nuestra investigación abarca los siguientes aspectos:

- 1) Estudio del modelo de democracia consociativa de Lijphart, cuya descripción general se analiza en el marco teórico.
- 2) Análisis de la crisis del Estado en Bolivia desde su fundación.
- 3) Descripción del régimen político: estructura del Estado boliviano, régimen electoral, sistema de partidos, representatividad, transversalidad del sistema de partidos respecto a los segmentos.
- 4) Descripción de los segmentos étnico-culturales de relevancia en la sociedad boliviana.
- 5) Descripción de los movimientos sociales como plataformas de representación y acción política.
- 6) Estudio de las elites dirigentes. Apreciación respecto de la capacidad y voluntad para cooperar entre sí.

Idea general del desarrollo de la investigación. Delimitaciones

Cada uno de los factores favorables para la aplicabilidad del modelo consensual será contrastado con la realidad actual de la sociedad boliviana. Asimismo se estudiarán aquellas características que se consideran como desventajas y debilidades del modelo, desde el punto de vista de su dificultad de aplicación para la situación de Bolivia.

El estudio se centrará en los rasgos más generales del modelo y en las características más esenciales que presenta la sociedad boliviana en el tiempo presente con el fin de establecer una primera aproximación acerca de la aplicabilidad de un régimen de democracia consensual para Bolivia. No es el propósito de este trabajo realizar un estudio comparativo entre el modelo de democracia consensual de Lijphart y el modelo de democracia mayoritaria que actualmente rige en Bolivia.

Nuestro *objetivo general* será, por lo tanto, determinar si las condiciones actuales de la sociedad boliviana eventualmente permitirían la organización de sus segmentos étnico-culturales y/o territoriales bajo las características de una democracia consensual.

Nuestros *objetivos específicos* se referirán a las siguientes tareas:

- a) Determinar los principales elementos o características de la sociedad boliviana que pueden ser asimilables al modelo de Lijphart.
- b) Determinar el grado de acuerdo respecto a la naturaleza de la sociedad boliviana y el grado de consenso entre las elites acerca de valores democráticos básicos.
- c) Apreciar la voluntad política de las elites dirigentes para establecer relaciones de cooperación con el fin de mantener la estabilidad y gobernabilidad de la democracia en Bolivia.

Nuestra *hipótesis* plantea que, en virtud del carácter multicultural de la sociedad boliviana, es posible la existencia de condiciones favorables para el funcionamiento de una democracia consensual según el modelo de Arend Lijphart.

La democracia consensual de Lijphart incorpora las siguientes instituciones que son básicas para su funcionamiento:

- 1) *Una gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores de la población;*
- 2) *Un veto mutuo de cada uno de los sectores aplicable a las cuestiones vitales concernientes a su comunidad;*
- 3) *La proporcionalidad como característica principal de la representación política; y*
- 4) *Un alto grado de autonomía para el manejo de los asuntos específicos de cada comunidad. De acuerdo con su análisis, estos eran los elementos básicos de la democracia consociacional.*

Lijphart pretende mostrar que dentro del conjunto de sistemas democráticos la democracia consensual se adapta mejor en las sociedades plurales. El mismo reconoce que este sistema puede tener algunos defectos y desventajas, pero también insiste en que corrige y supera las debilidades de otros sistemas. (*Lijphart: 1989*)

Además, señala que el mérito más importante de la democracia consociacional es que representa la única manera de poner en práctica las instituciones y prácticas democráticas en las sociedades plurales, pues de otro modo se incurre en desigualdades e injusticias contrarias al espíritu democrático. (*Lijphart: 1999*)

La **democracia consensual** se distingue de la **democracia mayoritaria** en que este es un régimen político en el cual un partido ostenta la titularidad del gobierno y la representación parlamentaria para que los otros desempeñen las funciones de oposición política, en cambio, la **democracia consensual** interpreta a la democracia como un sistema que incluye a todos los partidos políticos representativos en las tareas ejecutivas y legislativas del gobierno. (*Lijphart: 1999*)

La democracia mayoritaria se distingue por:

- 1) *La concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de un solo partido;*
- 2) *Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo;*
- 3) *Bipartidismo;*
- 4) *Sistema Electoral mayoritario;*
- 5) *Sistema pluralista de grupos de interés;*
- 6) *Gobierno unitario y centralizado;*
- 7) *Concentración del Poder Legislativo en una sola cámara;*
- 8) *Flexibilidad constitucional;*
- 9) *Ausencia de revisión judicial; y*
- 10) *Bancos centrales que dependen del ejecutivo.*

La **democracia consensual** se distingue precisamente por las características contrarias, esto es:

- 1) *División del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas;*
- 2) *Equilibrio de poder entre ejecutivo y legislativo;*
- 3) *Multipartidismo;*
- 4) *Representación proporcional;*
- 5) *Corporatismo de los grupos de interés;*
- 6) *Gobierno federal y descentralizado;*

7) *Bicameralismo fuerte*;

8) *Rigidez constitucional*;

9) *Revisión judicial*; y

10) *Independencia del Banco Central*.

Lijphart analiza detalladamente cada una de estas características contrastantes. Del análisis que realiza establece que los 36 países estudiados encajan de una manera más o menos clara en uno u otro tipo. No todos ellos cumplen cabalmente con las diez características típicas de cada modelo, en la mayor parte de los casos tienen ciertas características atípicas, sin embargo, existen algunos ejemplos que se aproximan notablemente a la versión ideal. Por ejemplo, muestra cómo el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados se acercan mucho al modelo ideal de democracia mayoritaria, en tanto que Suiza y Bélgica hacen lo propio con el modelo de democracia consensual. (*Lijphart: 1999*)

Dos de las conclusiones más importantes de su análisis son:

La *primera conclusión* es que a partir de la información empírica que ha reunido se puede desmentir la concepción tradicional acerca de la mayor efectividad gubernamental de la democracia mayoritaria. El planteamiento clásico indica que la democracia mayoritaria propicia una mayor estabilidad y consistencia al gobierno, esto es, que sus políticas públicas son más efectivas, sobre todo para generar crecimiento y desarrollo económico. No obstante, Lijphart postula que según la información empírica que ha reunido puede demostrarse que no es así, que ambos modelos tienen una gestión económica de similar calidad. Además, señala que los indicadores que aporta permiten ir mucho más allá, pues si en el plano de la gestión económica hay un desempeño similar de ambos modelos, en lo que se refiere a la benevolencia y benignidad de las políticas públicas, la *democracia consensual* es claramente superior. Es decir, *este modelo se caracteriza por promover más abiertamente el bienestar social, la protección del medio ambiente, el humanitarismo de la justicia penal, y la ayuda exterior a los países subdesarrollados*. (*Lijphart: 1999*)

La *segunda conclusión* se desprende de la anterior. A pesar de que el planteamiento original de la teoría de Lijphart es que la democracia puede manifestarse a través de distintos modelos de organización institucional, ninguno de los cuales es mejor o peor que otro puesto que su virtud radica únicamente en que se adapte al tipo de sociedad donde existe, esto es, la democracia mayoritaria a las sociedades homogéneas y la democracia consensual a las plurales, en *Modelos de Democracia*, se observa un cambio notable de esa formulación inicial. Plantea que la *democracia consensual* es más conveniente que la mayoritaria no sólo

para las sociedades plurales, sino para todo tipo de sociedad. Aun cuando Lijphart inicia sus investigaciones con un fin meramente descriptivo de los diferentes sistemas democráticos existentes, en la evolución de su pensamiento se presenta ahora un juicio prescriptivo sobre el mejor arreglo institucional que puede tener la democracia. El corolario de esta conclusión es que no sólo los *países que experimentan procesos de transición democrática* hacen bien en elegir este modelo, sino que aún aquéllos donde ya existe la democracia mayoritaria deben apuntar a transformarse en este sentido. Las implicaciones de esta afirmación son de una gran relevancia para la ciencia política para una clasificación útil y actualizada de las formas de gobierno. (Lijphart: 1999)

Para el caso boliviano, como para cualquier otro de países en vías de desarrollo, la aplicación de un determinado modelo económico carece de solidez si no se ha establecido previamente una estructura política que funcione. La mayor parte de los países con esquemas económicos inicialmente exitosos bajo regímenes no democráticos han debido, por las dinámicas del proceso globalizador, adoptar la democracia para dar cabida y consolidar así sus avances en materia económica. Es el sistema político, después de todo, el que conforma el contexto legal e institucional dentro del cual se conduce la economía.

Esta investigación será de *carácter heurístico*, es decir hallar y descubrir, con centro de gravedad en lo descriptivo y exploratorio; y estarán basadas en las condiciones actuales en las que se desarrolla la sociedad boliviana.

La formación social boliviana es abigarrada porque se sobreponen de manera no articulada varios modos de producción en un mismo tiempo, construyendo cada uno de ellos historia y cultura diferenciada, de modo que lo abigarrado reproduce civilizaciones sobrepuestas que coexisten pero no se articulan plenamente, reproduciendo formas civilizatorias excluyentes entre sí. (Zavaleta; 1986)

Este fenómeno naturalmente no se produce solo en la economía, sino en todas las esferas de la sociedad, así el sistema político boliviano heredado del occidente capitalista fue asumido por la elite política imperante y apropiado por los sectores subalternos, de otra manera no se podría explicar la historia de los partidos políticos y sindicatos a lo largo del siglo XX y principios del actual. (Zavaleta; 1986)

En Bolivia está claro que con el establecimiento del neoliberalismo el año 1985, se abre un proceso denominado de *“democracia pactada”*; un sistema político en el que confluyen los partidos políticos antiguos y nuevos que estaban de acuerdo en el modelo económico liberal y la preservación de la democracia. Sin embargo, fue un sistema no

inclusivo de organizaciones corporativas de profunda raíz nacionalista como son los mineros, fabriles y los campesino-indígenas, que realizaron política desde los gremios y el conjunto de organizaciones sociales que los representaban.

Desde principios del siglo XXI Bolivia vive una crisis estatal caracterizada por un proceso aun inacabado de debilitamiento institucional, que comienza por el debilitamiento del Congreso y los partidos políticos y que llega al debilitamiento del conjunto de la estructura institucional del Estado.

Bolivia sigue sumida en una profunda crisis política, no obstante la elección de Evo Morales el 18 de diciembre del año 2005 por mayoría absoluta de votos. La crisis se ha venido manifestando de manera patente durante los últimos cinco años anteriores a la elección, destacada por la dimisión obligada de dos presidentes. Sin embargo, su origen se remonta a años atrás. La crisis se caracterizó por un declive brusco del prestigio y la autoridad del estado, el deterioro de un estado de derecho ya debilitado, el desplome de los partidos políticos tradicionales, la intensificación de tensiones regionales y étnicas y un choque entre visiones rivales del futuro de Bolivia. La política ha sufrido un proceso tanto de fragmentación como de polarización. La era del gobierno por amplias coaliciones entre partidos políticos con trayectoria histórica ha llegado a su fin y las perspectivas de consolidación de un reemplazo que funcione no son buenas. El consenso político escasea y la democracia representativa se ve sometida a una dura prueba.

El sistema de “democracia pactada 1985-2005 ”, después de 20 años de vigencia, entra en crisis con la denominada “guerra del agua” que mediante la Coordinadora Departamental del Agua y la Vida, logra romper el contrato con la empresa concesionaria Aguas del Tunari, filial de Bechtel en la ciudad de Cochabamba el año 2000. El año 2003 expresiones mayores de protestas como son las “batallas de febrero y octubre”, son derrotas consecutivas del neoliberalismo y de los partidos que lo sustentaban: ADN, MNR, MIR, NFR y UCS. La primera batalla, combina los sectores populares y la policía contra el “impuestazo”, y la segunda batalla, la resistencia campesino-indígena y popular a la venta del gas a Estados Unidos por conducto de un puerto chileno, agravada por la masacre de campesinos del altiplano paceño y la ciudad de El Alto, termino con la renuncia del presidente constitucional de la república en octubre de 2003. Esta crisis continúa, tras la huida de Sánchez de Lozada la titularidad del gobierno es asumida por vicepresidente Carlos Mesa, que no puede responder a las demandas de recuperación del petróleo, la convocatoria

de la asamblea constituyente y la derogatoria del 21060. Pronto, Carlos Mesa que no está a la altura de poder cumplir el “mandato de octubre”, determina la transferencia de conducción del gobierno a Eduardo Rodríguez, presidente de la Corte Suprema de Justicia, al que le correspondió conducir Bolivia hasta enero de 2006, a menos de un mes del triunfo de Evo Morales en las elecciones generales de diciembre de 2005.

El periodo 2000 a 2005, puede ser considerado como de *transición* de un sistema político en base a la democracia pactada entre los partidos tradicionales y, con base de economía liberal, a otro con base de economía mixta, con fuerte presencia del Estado. Por otra parte, es posible conocer mejor una sociedad precisamente en su momento de crisis, donde las contradicciones se presentan de modo empíricamente demostrables. Por estas razones el estudio se centra en el periodo 2000-2005.

Sin embargo, los factores más decisivos en la generación de diversas clases de democracia no se relacionan con las características del régimen autoritario precedente ni con el proceso de *transición*. Más bien, se originan en varios factores históricos de larga data, así como en la gravedad de los problemas socioeconómicos que heredan los gobiernos democráticos recién instalados.

Algunas democracias instaladas recientemente, como Bolivia desde 1982, *constituyen* democracias en el sentido de que cumplen con los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía. La instalación de un gobierno elegido democráticamente abre camino a una “*segunda transición*”, con frecuencia más extensa y más compleja que la transición inicial desde el gobierno autoritario. Esta segunda transición se desarrolla entre un *gobierno* elegido democráticamente y un *régimen* democrático institucionalizado y consolidado. No obstante, nada garantiza que esta segunda transición se lleve a cabo. Las nuevas democracias pueden retroceder a un gobierno autoritario, o se pueden atascar en una situación de ineficacia e incertidumbre. Esta situación podría mantenerse sin que surjan posibilidades para las formas institucionalizadas de democracia.

El elemento fundamental para el éxito de la segunda transición es la construcción de un conjunto de *instituciones* que se conviertan en puntos de decisión importantes dentro del flujo del poder político. Las políticas gubernamentales y las estrategias políticas de diversos agentes deben incorporar el reconocimiento de un interés compartido, de nivel superior, en la construcción de las instituciones democráticas. Los casos exitosos han mostrado una coalición decisiva de líderes políticos con un amplio respaldo, que prestan mucha atención a la creación y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. A su vez, estas

instituciones han facilitado el manejo de los problemas sociales y económicos heredados del régimen autoritario.

Bolivia en la actualidad no ha alcanzado un progreso institucional ni una considerable eficacia gubernamental para abordar sus respectivas crisis sociales y económicas.

El periodo que va desde la elección de Evo Morales en diciembre del año 2005 a la actualidad, el sistema político y de partidos –débil y estructuralmente no inclusivo de la pluralidad de la sociedad boliviana- ha sido desestructurado. Ahora, nuevamente se representa a lo corporativo, el interés nacional y el bien común pierde su importancia. Sin embargo, por ello mismo la acción de reposición de la política es una tarea imprescindible para el avance y la consolidación de la democracia. Independientemente del tiempo que dure esta situación, es de transición hacia un nuevo *sistema político y de partidos*, esta vez representativo de la pluralidad de la sociedad boliviana.

En Bolivia los partidos políticos han contribuido al debilitamiento de la democracia. Su debilidad organizativa, la tendencia al fraccionamiento y al faccionamiento, la crisis de referentes ideológicos que permitan la cohesión partidaria, y la postura instrumental hacia la política son todos factores que explican el debilitamiento de la democracia. En Bolivia con un sistema de partidos muy fragmentado y de escasa consistencia ideológica, ha sido difícil formar alianzas partidarias estables que faciliten el proceso de gobierno.

En este contexto, los partidos políticos y sus dirigentes han tendido a tomar una postura instrumental hacia la política. Predomina el faccionalismo en el interior de los partidos o la búsqueda de cuotas de poder una vez en el gobierno. Así los partidos olvidan rápidamente las promesas electorales y predomina el oportunismo en la práctica partidaria y en la gestión gubernamental.

En el marco de esta lógica resulta importante analizar el contexto en que se produce la conformación del sistema político y de partidos en el más largo proceso de apertura democrática que vive Bolivia desde 1982, privilegiando su momento de crisis (2000 a 2005). Por otra parte, consideramos que puede ser un aporte tratar este asunto complejo mediante el planteamiento de una *hipótesis de trabajo general* en base a la composición plural de la sociedad boliviana pueden existir las condiciones para el establecimiento de un *régimen democrático consensual*, que garantice estabilidad y gobernabilidad y opere durante periodos prolongados de tiempo, y sienta las bases para estar en condiciones de satisfacer plenamente

las necesidades e intereses sociales de las mayorías y minorías, según el modelo estudiado por Arend Lijphart.

El tema cobra una relevancia especial en Bolivia, donde la implementación de programas gubernamentales y la formulación de políticas públicas, para superar la extrema pobreza y el desempleo, requiere el concurso de estructuras complejas multiculturales, procesos decisorios extensos de negociación y la utilización de recursos escasos, y las experiencias democráticas han sido accidentadas e interrumpidas, por la frecuencia e intensidad de los ciclos de militarismo; como resultado de la debilidad institucional, que han evitado la consolidación democrática del país.

Como democracia emergente, Bolivia carece de una tradición democrática y debe manejar los múltiples legados negativos de su pasado autoritario, además de luchar con problemas sociales y económicos extraordinariamente graves que pocas o ninguna de las democracias más antiguas enfrentaron en sus comienzos.

En Bolivia como sociedad segmentada y multicultural, la respuesta democrática del mandato de mayoría debe ir acompañada, no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino, por la inclusión de éstas en la toma de decisiones que nos permita reflexionar sobre la “viabilidad” de los distintos diseños institucionales democráticos. Estas pautas y regularidades aparecen claramente cuando estas instituciones se examinan desde la perspectiva de la *democracia consensual*.

Desarrollo de la investigación y resumen de lo tratado por Capítulos

Nuestra investigación se inicia con el marco teórico desarrollado en el Capítulo II que incorpora fundamentalmente los conceptos esenciales para la comprensión de la democracia consensual de Lijphart; y los aportes de Morlino en temas de democracia y calidad de la democracia, Alcantara y los partidos políticos en América Latina; la democracia delegativa de O'Donnell entre otros.

El cuerpo principal del marco teórico lo constituye la descripción general del estudio de la democracia consociativa realizado por Arend Lijphart. El mérito de este modelo radica en su carácter empírico, ya que está basado en el estudio sistemático de cuatro países de Europa occidental que adoptaron este tipo de democracia: Austria, Bélgica, Holanda y Suiza. Pero el trabajo de Lijphart también incluye otros casos, más allá de la órbita europea. El régimen consociativo se aplicó también, con variado grado de éxito, en algunos países en vías de desarrollo como Líbano, Malasia, Chipre y Nigeria.

La democracia consociativa puede ser definida en términos de cuatro características: (1) el gobierno por una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos que componen una sociedad plural (2) derecho a veto de cada segmento en cuestiones consideradas vitales (3) proporcionalidad en la representación, en la asignación de cargos públicos y en la distribución presupuestaria y, (4) alto grado de autonomía de los segmentos para manejar sus propios asuntos internos.

El estudio de Lijphart no solamente nos provee de un ejemplo empírico de la estabilidad política alcanzada por algunos Estados europeos, también representa un modelo normativo que puede utilizarse en sociedades plurales en cualquier parte del mundo. Debido a ello es necesario evaluar las críticas a sus, reales o supuestas, debilidades. Tales debilidades pueden ser de dos tipos: la democracia consociativa puede ser criticada por no ser lo suficientemente democrática, ya que la oposición es minimizada o también por no ser suficientemente capaz de lograr un gobierno estable y eficiente. Lijphart sale al paso de estas críticas argumentando que la democracia es mejor definida por la existencia de un amplio consenso mayoritario que por una amplia oposición, mientras que la estabilidad de largo plazo en una sociedad plural se obtiene de mejor manera bajo un régimen consociativo.

Respecto a la efectividad, si bien en el corto plazo la toma de decisión por parte de una mayoría relativamente estrecha puede ser más rápida y efectiva, en el largo plazo, los segmentos a los cuales se les ha negado la participación en las decisiones por mucho tiempo (a veces siempre), se resentirán y aumentarán su antagonismo al punto de volverse ingobernables. Esa eficiencia de corto plazo puede, en el largo plazo, conducir a un quiebre del sistema. Por el contrario, la democracia consociativa puede aparecer lenta en el corto plazo, pero tiene mayores posibilidades de producir decisiones efectivas en el largo plazo, particularmente si los líderes aprenden a utilizar su facultad de veto con moderación.

Por otra parte, se realiza un recuento de las condiciones más favorable para el establecimiento de una democracia consociativa. *Dentro de ellas, el rol de la elite dirigente cobra la mayor importancia, ya que la voluntad de cooperación, la moderación y el compromiso con la unidad del país y con la democracia son rasgos esenciales que debe desarrollar el liderazgo para llegar a acuerdos.*

Al finalizar el capítulo, aproximamos una explicación del porqué no se desarrolló la democracia consociativa en Latinoamérica, particularmente en Bolivia. Se exponen razones de índole histórica donde se destaca el concepto de Estado unitario bajo un régimen presidencial dominante como la generalidad de nuestros regímenes republicanos. La

influencia de Inglaterra y de Francia en el proceso emancipador del lazo colonial pudo resultar en la adopción de la democracia mayoritaria estilo Westminster y en la forma de gobierno presidencialista tipo francés. Sin embargo, la causa más probable se puede encontrar en el desarrollo mismo de la democracia consociativa, la cual evoluciona recién a partir del siglo XX y su estudio sistemático se realiza después de la Segunda Guerra Mundial.

En el Capítulo III se realiza un análisis de las crisis del Estado en Bolivia, desde la fundación de la República en 1825 hasta el último gobierno neoliberal del 2005. Para efectos de análisis y comprensión, se ubican cuatro crisis estatales - la guerra federal, la posguerra del Chaco, la caída del capitalismo de Estado y el agotamiento del neoliberalismo- a lo largo de la historia de Bolivia, cada una con sus especificidades y consecuencias en la conformación del Estado-Nación y Estado Plurinacional.

En el Capítulo IV se aborda la crisis de los partidos como resultado de la democracia pactada y una mala lectura de los procesos de transición y luchas por más inclusión y participación en las decisiones de carácter político, social y económico. El balance negativo del periodo 2000-2005, en clave de partidos políticos, es la pérdida de representación y legitimidad, con altos grados de ingobernabilidad, es decir la pérdida de capacidad de direccionamiento o conducción de la sociedad y, dar respuestas a las múltiples demandas de inclusión y participación de la sociedad en su conjunto; principalmente de los sectores mas organizados de la sociedad, como son los movimientos sociales corporativizados y sindicalizados.

El Capítulo V fue dedicado al análisis de la estructura y heterogeneidad de la sociedad boliviana que será útil para comparar la realidad existente en el país con el aspecto normativo del modelo de Lijphart, específicamente aquellos rasgos que el investigador holandés considera favorables al funcionamiento de una democracia consociativa.

Nuestras preguntas directrices apuntaron a establecer los *clivajes* predominantes, su grado de contraposición o coincidencia, los segmentos que se formaban y su orden de jerarquía, y si existía preeminencia del sentimiento nacional por sobre los étnicos o los regionales (sub-nacionales).

De acuerdo al INE, en Bolivia ninguna identidad cultural es mayoritaria. Existen tres grandes segmentos étnico-culturales: uno que se identifica con la etnia quechua, que representa aproximadamente al 31% de la población boliviana, un segundo segmento que se identifica con la etnia aymara y que representa el 25% de esa población. Un tercer segmento, que no se identificó con ninguna de las etnias ni pueblos originarios, abarcó el 38% de los

encuestados. Un cuarto grupo, que representa a un 6% de la población encuestada, lo conforman aquellos que se identifican con otras minorías étnicas.

Esta modalidad de segmentación étnica, extraída de una encuesta del INE basada en una pregunta cerrada sobre pertenencia, deja fuera otras opciones como la identidad mestiza, razón por la que ha sido impugnada por algunos autores. Sin embargo, creemos que este criterio subjetivo, es una aproximación adecuada ya que representa mejor las lealtades grupales, que es lo que finalmente interesa a nuestro propósito. Ello se relaciona con el llamado “principio de personalidad”, bajo el cual cada individuo tiene derecho a elegir la nacionalidad a la que desee pertenecer o a la cual se sienta con mayor afinidad, en complemento con el “principio de identidad territorial” que suele ser algo más rígido. Ambos principios de identidad pueden, sin embargo, combinarse para dar cabida a una estructura política funcional. El dilema será, por tanto, cómo reconstruir la nación a partir del reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y regional.

Considerando lo anterior, a nuestro juicio, es posible que la condición étnica- cultural y de ubicación geográfica lleguen a constituirse en fundamento de la organización política. De acuerdo al estudio de Lijphart, todos los países europeos que adoptaron en algún momento el régimen de democracia consociativa, lo hicieron basados en sus condiciones étnicas y territoriales diferenciadas. Diríamos que la razón de ser de una organización política de esta naturaleza es, precisamente, la de resguardar, proteger y respetar la diversidad étnico-cultural y regional que se da en las sociedades plurales. La alternativa sería un régimen que aplicara un mismo rasero a toda la sociedad, como ocurre con el Estado unitario centralizado y la democracia mayoritaria, en una sociedad plural que intenta homogeneizar bajo valores predeterminados.

Analizamos el clivaje socio-económico en base a los diferentes modelos económicos que conviven en Bolivia: la economía mercantil, la economía de base familiar y, por último, la economía de débil mercantilización.

De manera parecida a como Lijphart empleó la estadística del empleo no-agrícola como porcentaje de la población en edad de trabajar para determinar la estructura de clase de los países europeos, nosotros hemos utilizado la estadística del INE sobre la condición rural y urbana para determinar de manera amplia la estructura de clase boliviana. De acuerdo a ésta, en base al censo del año 2001, aproximadamente un 35 por ciento de los bolivianos mayores de 15 años de edad constituyen la población rural del país, mientras que el 65 por ciento vive en zonas urbanas.

Se estima que un 95 por ciento de la población boliviana profesa la religión católica por lo que, a nuestro entender, el tema religioso no constituye una línea de ruptura que pueda considerarse como un clivaje, a diferencia de los países europeos estudiados por Lijphart.

Por tanto, se estima que los clivajes más importantes lo establecen la condición de clase social, la pertenencia étnico-cultural y, en un grado menor la condición regional. Pero aún así, dada la transversalidad que también se da entre lo rural/urbano y lo étnico-cultural, existirían elementos moderadores del clivaje social dentro de cada segmento.

El sistema de partidos vigente hasta la crisis del 2003, dominado por los partidos tradicionales MNR, ADN y MIR no había logrado la cobertura de todos los segmentos étnico-culturales y regionales, aspecto que significaba un importante defecto que perjudicaba la institucionalización del proceso democrático. De hecho, el presidente Mesa debió promulgar la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que rompió con el monopolio de los partidos políticos permitiendo a las nuevas organizaciones presentar sus propios candidatos.

El estudio de los movimientos sociales bolivianos como estructura de acción política – por la incapacidad del sistema de partidos para articular las expectativas y demandas del cuerpo social - a interpelar directamente al Estado para la satisfacción de sus demandas, lo que los transforma en agentes de acción política. Así, desde abril de 2002, los movimientos sociales pasaron a ocupar el centro de la política boliviana.

Si bien el período llamado de “democracia pactada” duró casi dos décadas y concluyó con las violentas revueltas que precipitaron la renuncia forzada de un gobierno, hay que reconocer que la salida a esta aguda crisis, que mantuvo a Bolivia al borde de una guerra civil, se dio por el mecanismo institucional más importante en democracia, a saber, la elección libre e informada de un nuevo gobierno y una nueva legislatura, con un alto porcentaje de concurrencia.

Durante el gobierno de Carlos Mesa se produjo una tregua otorgada por los líderes de oposición que tuvo como resultado la aprobación por el Congreso de importantes leyes como la Ley de Reforma de la Constitución que introdujo mecanismos de Iniciativa Legislativa Ciudadana, el Referéndum para temas de importancia nacional y la Asamblea Constituyente. El referéndum sobre política energética dio el respaldo popular necesario al presidente Mesa para abrogar la Ley de Hidrocarburos promulgada por el primer gobierno de Sánchez de Lozada y reemplazarla por una nueva Ley de Hidrocarburos que cambió los contratos con las

compañías petroleras y estableció nuevos y mayores abonos al Estado por concepto de regalías e impuestos.

El presidente Mesa logró un *consenso* con los demás grupos parlamentarios para avanzar hacia un gran pacto nacional sobre el modelo de país que quieren los bolivianos y, muy importante, para aplicar una agenda electoral para la elección de una Asamblea Constituyente, la elección directa de los prefectos departamentales y un referéndum sobre autonomías. Evo Morales, se marginó del consenso pero no se opuso a él.

El capítulo VI está orientado al análisis de las reformas democráticas en los poderes del estado y, otras instancias que conforman el accionar pública y, donde se pueden identificar y gestionar las demandas de la sociedad. Cobra relevancia el carácter de las reformas e inclusiones en el ámbito electoral, que materializan las reformas constitucionales de circunscripciones uninominales.

El poder judicial ha empezado a cambiar tanto en su organización como en sus procedimientos mejorando el acceso de la gente a la justicia, acelerando los procesos y perfeccionando los derechos de la población a defenderse y a recibir la protección que necesita. Pero, como en otros casos, existe una gran distancia entre la norma y la realidad. La resistencia al cambio proviene sobre todo de la inercia de una cultura judicial basada en la autoridad del letrado, y de prácticas dilatorias para la resolución de controversias que hasta ahora aprovechaban una legislación profusa y enredada para exaccionar o agotar a los litigantes. Los operadores del sistema, además, tienen bajas remuneraciones y por eso no muestran gran entusiasmo por su labor y menos por cambiar sus hábitos o modos tradicionales de trabajo. Pero se ha avanzado en la formulación de normas que, aunque todavía no se apliquen, señalan una orientación por la cual se puede transitar en el futuro inmediato.

En el Capítulo VII hicimos un análisis de las condiciones favorables para la instauración de la democracia consensual en Bolivia. La tradición de cooperación entre las elites no es precisamente una de las características del cuerpo social boliviano, al menos en su etapa postcolonial. La regla ha sido la exclusión de la mayoría indígena y sus respectivos líderes del proceso de toma de decisiones. Esta deficiencia ha estado en el centro de la rebelión social permanente que ha caracterizado a la historia de Bolivia, pero que recrudesció en el último quinquenio.

Algún grado de cooperación se dio entre los partidos tradicionales dirigidos por la elite blanco/mestiza durante el período llamado de “democracia pactada” entre 1985 y 2003.

Por su lado, los líderes de los movimientos sociales desarrollaron esfuerzos de cooperación y coordinación para llevar a cabo las rebeliones que cuestionaban al modelo económico durante las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas”, las cuales depusieron al presidente Sánchez de Lozada y forzaron a su sucesor, Carlos Mesa, a renunciar a la jefatura de gobierno. Al final, la oposición obtuvo un contundente triunfo en las elecciones generales de diciembre 2005. Este desarrollo y su desenlace no se hubieran materializado sin el entendimiento y cooperación entre los bandos en pugna en orden a lograr una salida constitucional a la crisis.

A nuestro juicio, el entendimiento y cooperación entre las elites dirigentes se dará a futuro en la medida que prevalezca el sentimiento de supervivencia de Bolivia como Estado Nacional por sobre las diferencias étnico-culturales y regionales, como asimismo en la medida que ningún segmento o región intente mantener una hegemonía permanente sobre los demás.

Para que ello no ocurra es necesario un balance de poder entre los segmentos. Una cantidad moderada de segmentos, tres o cuatro, constituye la división ideal. Además, ellos deben ser equivalentes en tamaño demográfico. Estas características están presentes y se estiman favorables para un arreglo de tipo consociativo en Bolivia. Por otra parte, existe una tradición precolonial en los pueblos originarios, tanto andinos como no andinos, que se orienta a la reciprocidad, la complementariedad, la no exclusión y la alternancia en el ejercicio del poder. Muchos de los elementos señalados se mantienen hasta ahora en las relaciones intracomunitarias y se pueden calificar de radicalmente democráticos en la medida que están apuntados a evitar la concentración y la perpetuación en el poder, fomentando —en cambio— el acceso de todos a posiciones de autoridad y de responsabilidad.

Con relación a la representación de los segmentos en el sistema de partidos. La incapacidad de este para articular y representar intereses más allá de una minoría, condujo a la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, para suplir a los partidos en su rol de intermediación. Tras la crisis de 2003 el antiguo sistema de partidos colapsó.

El tamaño demográfico de Bolivia se considera una condición favorable para el funcionamiento de una democracia consociativa, en virtud de las posibilidades de interacción entre las elites dirigentes. Además, un país pequeño tiende a desarrollar sentimientos de vulnerabilidad que lleva al liderazgo a cerrar filas ante una crisis que amenace la supervivencia del país y a sus seguidores a apoyar la cooperación entre segmentos.

Se estima que la segmentación que se genera a partir de la identificación de cada boliviano o boliviana con alguno de los pueblos originarios o bien con ninguno de ellos, tiene relevancia al momento de definir las lealtades grupales, ya que ellas formarían la base del accionar político de los segmentos y favorecerían en considerable medida el buen funcionamiento de una democracia consociativa. Sin embargo, no deja de tener interés la estadística del INE acerca de la composición étnica binaria, por departamento. Ello confirma la necesidad de tomar en consideración la segmentación tanto étnico-cultural como territorial, para los efectos de diseñar una nueva organización político-administrativa del país. Con relación al entrecruce de clivajes, la división étnica posee un amplio grado de coincidencia con el clivaje socio-económico. Los grupos indígenas mayoritarios se encuentran en los niveles inferiores de la escala económica y social, mientras que la elite blanca ocupa el nivel superior. Sin duda, tal condición dificulta en gran medida la posibilidad de cooperación entre estos segmentos. No obstante, la teoría de la democracia consociativa no descansa en la presencia de clivajes entrecruzados como explicación primaria de la estabilidad política de las sociedades plurales. Así, las divisiones que se entrecruzan constituyen un factor de importancia subsidiaria, que pueden o no ser favorables a tal arreglo.

Creemos que una segmentación a lo largo de los clivajes étnico-culturales, de acuerdo a la auto identificación de bolivianos y bolivianas con pueblos originarios o con culturas blanco/mestizas, podría ser un criterio de representación proporcional en una gran coalición de gobierno central. Sin embargo, ello debe ir acompañado con formas de autonomías a nivel departamental o provincial, en un nuevo mapa político-administrativo que tome en consideración diversos aspectos culturales, políticos, económicos, ecológicos y de comunicación. La idea sería compatibilizar la heterogeneidad a nivel nacional con grados de homogeneidad a niveles sub-nacionales, regionales o provinciales, emulando el modelo suizo.

En el capítulo VIII realizamos un análisis de las condiciones desfavorables para la democracia consensual en Bolivia, con la presentación de una tipología de regímenes democráticos realizada por Arend Lijphart, a partir del cruzamiento de dos variables independientes: la estructura de la sociedad (homogénea o plural) y el comportamiento de la elite política (integrador o agonístico), las cuales afectan a la estabilidad política que, en este caso, se transforma en variable dependiente. Del entrecruce se generan cuatro regímenes democráticos: democracia despolitizada, democracia consociativa, democracia centripeta y

democracia centrífuga. El tipo de democracia centrífuga es inestable, mientras que la democracia centrípeta y la consociativa son democracias estables.

Supuestamente la democracia despolitizada, que combina las características estabilizadoras de estas dos últimas, debiera ser muy sólida. Sin embargo no es el caso, fundamentalmente como resultado de los efectos desestabilizadores de una oposición a la insuficiente calidad democrática de este tipo de regímenes.

En una sociedad de estructura plural como la boliviana y con un comportamiento fundamentalmente agonístico por parte de sus elites, lo que se crea es una democracia centrífuga. Bajo estas circunstancias, existen dos direcciones hacia la cual se puede mover esa democracia: hacia una democracia consociativa, si la condiciones son favorables o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

El proceso de modernización de la economía implementado desde 1985 a través del Nuevo Plan Económico tuvo su efecto en las relaciones sociales y en el comportamiento político de los diferentes segmentos. La modernización socio-económica condujo a la formulación de políticas públicas que muchas veces afectaron negativamente a algunos grupos mientras se favorecía a otros. De esta manera se crearon nuevos antagonismos o se reforzaron antiguas diferencias. Esta tendencia se reflejó en la pérdida de ascendiente de las elites tradicionales y llevó al país a una situación de severa ingobernabilidad. Sin duda, las diferentes maneras como el modelo económico afectó a los diversos segmentos étnicos y territoriales, favoreciendo en desigual forma a cada uno de ellos, harán más difícil, aunque no imposible, las negociaciones para entrar en acuerdos consociativos.

El efecto de los segmentos entremezclados puede dificultar el establecimiento de arreglos federativos o de autonomías amplias. El ideal sería que las formas autonómicas se den dentro de segmentos étnico-culturales más o menos homogéneos. Pero, como en el caso suizo, es posible rediseñar los límites comunales, provinciales e incluso, departamentales de manera de lograr el máximo de concentración y homogeneización al interior de cada unidad.

En cuanto al efecto de las expectativas económicas. Si bien al comienzo las medidas de ajuste se vieron justificadas por el control de las distorsiones hiperinflacionarias, con el tiempo se dejaron sentir las consecuencias negativas del tratamiento de shock. Algunos analistas señalan que el escalamiento de la conflictividad social que cuestiona el modelo de desarrollo es el resultado del arraigamiento de causas estructurales exacerbadas por la creciente desconfianza y desilusión de la sociedad civil con el Estado boliviano.

Con ello pretendimos llegar a algunas *conclusiones* en el capítulo IX que nos posibilitaran confirmar o rechazar nuestra hipótesis de trabajo.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Democracia y Consenso

El contraste entre mayoritarismo y consenso aparece en la definición más básica y literal de democracia, a saber, gobierno del pueblo o, en el caso de la democracia representativa, gobierno de los representantes del pueblo. La definición de democracia como “el gobierno del y para el pueblo” plantea una pregunta fundamental: ¿quién gobernará y a los intereses de quien responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga preferencias divergentes? Una respuesta a este dilema es lo que diga la mayoría. Ésta es la esencia del modelo mayoritario de democracia. La respuesta mayoritaria es simple y directa y desprende un gran atractivo, puesto que es obvio que el gobierno de la mayoría y de acuerdo con los deseos de la mayoría se acerca más al ideal democrático de “gobierno del y para el pueblo” que el gobierno por y de acuerdo con minorías.

Una respuesta alternativa al dilema es el *mayor número de gente posible*. Este es el punto capital del modelo consensual. No se diferencia del modelo mayoritario en lo referente a aceptar que el gobierno de la mayoría es mejor que el gobierno de la minoría, pero acepta el gobierno de la mayoría únicamente como un requisito mínimo. En lugar de contentarse con mayorías estrechas para la toma de decisiones, busca maximizar el tamaño de estas mayorías. (Lijphart: 1999)

Sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir. El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mayoría relativa en lugar de una mayoría absoluta, mientras el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso. Por ello, la democracia consensual podría denominarse también “democracia de negociación”, que se ajusta mejor a las *sociedades segmentadas o multiculturales como Bolivia*, en la que la respuesta democrática acerca del mandato de mayoría debe ir acompañada no sólo por la declaración de respeto a las minorías, sino por la inclusión de éstas en la toma de decisiones. (Lijphart: 1999)

En la ciencia política existe una tendencia sorprendentemente fuerte y persistente a equiparar la democracia únicamente con la democracia mayoritaria y a no reconocer la

democracia consensual como una forma de democracia alternativa e igualmente válida. No se tiene en cuenta que los gobiernos de los sistemas más multipartidistas y consensuales tienden a ser coaliciones y que, por lo general, un cambio en el gobierno de estos sistemas supone únicamente un cambio parcial en la composición de partido de gobierno en lugar de la oposición “convirtiéndose” en gobierno. (Lijphart: 1999)

Especialmente en sociedades plurales como Bolivia, que se hallan profundamente divididas ya sea por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales en auténticas sub-sociedades separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios, es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracia mayoritaria no exista. Bajo estas condiciones, el gobierno de la mayoría no solo es antidemocrático sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen democrático. (Lijphart: 1999)

2.2 La Construcción del Consenso

Si bien es cierto que el sistema democrático se basa en la regla de las mayorías, no es legítimo ignorar los derechos, intereses, criterios y aspiraciones de las minorías. Un sistema democrático lo será realmente y se articulará correctamente cuando establezca mecanismos que garanticen los derechos e intereses de las minorías, y cuando la concepción de éstas es considerada en los asuntos esenciales que afectan a la configuración de la estructura de poder político y las bases esenciales del desarrollo de la vida social. Los sistemas democráticos no pueden ni deben ser excluyentes de los grupos minoritarios, que, por otra parte, pueden convertirse en grupos mayoritarios en el transcurso de las sucesivas elecciones de representantes políticos.

En las cuestiones esenciales a la vida social y política la mayoría no puede imponer de forma unilateral su particular visión a las minorías. Este respeto por la visión, derechos e intereses de las minorías supone el desarrollo de compromisos entre distintas facciones que acceden a los órganos de representación política; y si entendemos que el consenso consiste en el acuerdo entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos, los compromisos a los que llegan las distintas facciones supone la adopción de decisiones consensuadas.

Sin embargo, la operativa de lo político se construye a partir de una oposición antagónica dentro del Estado. (Carl Schmitt: 1932) ²

Efectivamente, los sistemas democráticos que admiten la entrada en la estructura política de posiciones disidentes a las sostenidas por las mayorías que ejercen el poder político, se desarrollan sobre la idea de un antagonismo entre la mayoría que ejerce el poder y la minoría que se constituye en oposición. Este antagonismo funciona en los sistemas democráticos como equilibrador y controlador del ejercicio del poder político por la mayoría gobernante. (Carl Schmitt: 1932)

El ejercicio del poder político basado en el criterio de una mayoría gobernante y una minoría opositora, propia de los sistemas democráticos, lejos de ser algo nocivo es medio saludable de equilibrio y control de poder. El antagonismo entre las distintas facciones, así como sus legítimas aspiraciones a convertirse en mayoritarias, suponen, en la realidad, un escrutinio permanente sobre el ejercicio del poder político, la denuncia de aquellas decisiones que se consideran perjudiciales a los intereses colectivos y la permanente información a la opinión pública sobre las actuaciones de quienes detentan el poder. (Carl Schmitt: 1932)

Aunque ciertamente este escrutinio y control puede producirse sobre las posiciones de los grupos minoritarios, obviamente es irrelevante, salvo en periodo electoral en que se discuten propuestas políticas, por la sencilla razón de que las minorías opositoras no detentan el poder político. Pero si en el gobierno ordinario de la nación es saludable que exista un antagonismo entre gobierno y oposición, en las cuestiones esenciales que afectan a la organización social, a los valores fundamentales sobre los que ésta se asienta, o a las medidas

² La definición de estado para Schmitt, en primera instancia concluye que es el “status” refiriéndose a lo político, está marcado dentro de unas fronteras grabadas en el territorio. Y es que, en esta primera parte del capítulo, lo que se intenta explicar es la aproximación del concepto de Estado a lo Político, que realmente tienen una relación contigua. Y como dice, el estado es el estatus, tal vez es la explicación a que la palabra Estado este unida a lo que es el pueblo ya que para Schmitt “El estado representa un determinado modo de estar con el pueblo”. Además es necesario resaltar que Carl Schmitt identifica una relación viciosa de la política como algo estatal y el Estado como algo político, entonces trata de recurrir a una mejor definición. Así que resalta varias definiciones acerca del concepto de estado, estatal y político, incluyendo necesariamente a un pueblo, lo que en ocasiones llama «sociedad». Más tarde decide diferenciar las distintas formas de ver el concepto de Estado, basándose en ciertas aproximaciones, algunas dirigidas al equilibrio de la palabra, y otras que no perseguirían una polémica, concluyendo al final que el Estado no maneja un movimiento dentro de lo problemático, citando conceptos como asociación política o de la reunión política que abarca el derecho de asociaciones. Se pretende distinguir, entre actos gubernamentales «políticos» y actos administrativos «no políticos» para poder ejercer cierto control sobre la justicia administrativa, es entonces preciso entender la justificación que luego se hace, afirmando que el Estado constituye una magnitud en contraposición a los grupos e instancias «no políticos» manteniendo el monopolio de lo político. También reconoce que el Estado en muchas ocasiones actúa como poder estable, que se encuentra por encima de la «sociedad»....

a adoptar en situaciones de crisis y peligro colectivo, lo conveniente es que se actúe consensuadamente.

Ahora bien, ¿qué entendemos por consenso?

Puede distinguirse un *consenso social* mantenido por los individuos que componen un grupo social y un *consenso político* realizado mediante compromisos políticos adoptados por los miembros de los órganos de representación política. Los problemas que en el desarrollo de la vida colectiva puede producir un divorcio entre sociedad civil y sociedad política, en la medida en que el consenso político no coincida con el consenso social.

Ahora bien, a medida que la producción normativa se concentra en estructuras de poder político, la manifestación del consenso social a través de la creación de normas jurídicas consuetudinarias desaparece y es sustituida por la elección de representantes que se integrarán en los órganos de representación política que ejercerán el poder normativo. Un sistema electoral que refleje correctamente ese consenso social en el plano político será muy útil para evitar una separación entre sociedad civil y sociedad política. Y no podemos olvidar que los distintos operadores políticos en un sistema democrático tratarán siempre de respetar ese consenso social si quieren permanecer o alcanzar posiciones mayoritarias de representación política, pues aquellas facciones que se separen de lo socialmente consensuado permanecerán inevitablemente en posiciones minoritarias y sin posibilidad de alcanzar el poder político o retenerlo.

La sociedad civil actúa en las democracias modernas como legitimadora del poder político, de ahí que en las sucesivas elecciones se le someta, por las distintas opciones políticas, programas de actuación que puedan obtener su respaldo. Ahora bien, si es cierto que en toda sociedad existe un consenso sobre los elementos esenciales de la vida en la comunidad y los valores fundamentales que la inspiran; no lo es menos que ese consenso no incluye otros muchos elementos que afectan al desarrollo de la vida social, la estructura de poder o, en general, las concretas actuaciones que en cada momento han de desarrollarse.

Puede existir un *consenso ideológico* dentro de la comunidad social, que refleje una forma común de entender y valorar el mundo en la mayoría de sus aspectos, pero las sociedades modernas no son tan homogéneas que hagan posible un consenso social en la mayoría de los aspectos del desarrollo de la vida social y menos aún en cuestiones accidentales y transitorias. Que indiscutiblemente ese consenso existe en relación a cuestiones esenciales de la organización y valores fundamentales de esa sociedad, es algo

fuera de toda duda, porque en otro caso, tan profunda heterogeneidad, haría imposible entender tal colectivo como un conjunto social organizado.

Hemos de reconocer que dentro de la sociedad existen distintos grupos ideológicos, y que estos pueden organizarse desde la perspectiva de un *consenso ideológico* o bien desde criterios de *hegemonía*. Cuando la organización social se basa en la articulación de un grupo dominante que impone su ideología a los subordinados, nos encontramos ante un sistema puramente consensual en el que el grupo dominante trata de desarmar a la oposición ideológica integrándola en el consenso. Por el contrario, el criterio de hegemonía busca la unidad en la diversidad. El grupo dominante no trata de imponer su ideología a los grupos minoritarios, sino que, desde la aceptación de las diferencias, trata de llegar a acuerdos y compromisos. El consenso ideológico intenta superar la diferencia y el desacuerdo buscando la unidad desde el convencimiento racional realizado por el grupo dominante en torno a sus planteamientos. Por el contrario, el planteamiento hegemónico trata de mantener la paz, aceptando las diferencias, y articulando la acción política en torno a compromisos concretos.

Existen tres diferencias esenciales entre los sistemas de consenso ideológico y los hegemónicos. *En primer lugar*, la hegemonía nunca construye el consenso sino que busca el consentimiento sobre que un determinado grupo ha de ejercer el liderazgo de la nación. No busca la unidad en los planteamientos, sino que persigue la aceptación pacífica de una estructura de mando. *En segundo lugar*, la hegemonía no trata de eliminar las diferencias sino de reorganizarlas en torno al núcleo de pensamiento y acción del grupo dominante. El consenso por el contrario trata de eliminar las diferencias. *En tercer lugar*, el grupo medular tampoco es homogéneo. Hay distintas facciones que mantienen posiciones diversas que podrán plasmarse en la realidad según la fuerza que la facción que las sostiene ostente dentro del grupo hegemónico. En el caso del consenso ideológico estas diferencias de posiciones en el grupo medular no se producen. (Grossberg: 2004),

Las características de la dinámica hegemónica llevan inevitablemente a situaciones de cambio, con equilibrios temporales y acuerdos limitados en el tiempo, basados en una permanente negociación bajo el liderazgo de los grupos medulares que se ven obligados a reconstruir permanentemente su unidad y liderazgo. Supone igualmente que estos grupos, por la necesidad de la negociación, ven muy difícil plasmar en la realidad sus planteamientos ideológicos de forma completa, y en su acción de gobierno de la nación, aparecen elementos de planteamientos que son sostenidos por los grupos minoritarios o las facciones minoritarias que integran el grupo medular. (Grossberg: 2004)

La hegemonía se gana en numerosas confrontaciones en ámbitos locales, en diversos asuntos sociales e instituciones, y es siempre temporal. Obviamente una democracia equilibrada reúne aspectos de ambos sistemas. Por una parte, existe un consenso ideológico sobre los elementos esenciales que informan la vida social, tales como la concepción de la protección de la vida de los miembros de la comunidad, libertad individual, igualdad de los individuos en el desarrollo de la vida en sociedad, organización y control de los poderes públicos, etc.... Pero también aparecen elementos del sistema hegemónico en las cuestiones relativas al gobierno ordinario de la nación. El sistema hegemónico posibilita la alternancia en el poder político de los distintos grupos ideológicos, al admitir la diferencia de planteamientos en el seno de la estructura política. El consenso ideológico no admite tal alternancia al tratar de superar las diferencias ideológicas y no reconocer como racionalmente admisibles otras posturas y convicciones distintas de las que integra el consenso. (Grossberg: 2004)

Aquellas cuestiones indiscutidas e indiscutibles en el seno de una sociedad, son objeto de un consenso ideológico, y por ello no se ven afectadas por la alternancia de los distintos grupos en el poder. No existe alternancia respecto de estas cuestiones. Pero todo aquello que en una sociedad es percibido como discutible y cambiante, es tratado en la dinámica del poder político como cuestiones sometidas a la hegemonía del grupo dominante y por ello a la alternancia unida al cambio de mayorías en los órganos de representación política. (Grossberg: 2004)

Las mayorías son fenómenos circunstanciales por lo que es necesario en toda sociedad política evolucionada la existencia de un consenso sobre cuestiones esenciales, sin que ello suponga un menoscabo de las diferencias ideológicas entre sus miembros. La inevitable confrontación en la vida política se encuentra relativizada por la unidad política; lo que supone la admisión de unas cuestiones esenciales a esa unidad política que permanecen fuera de la confrontación, pero también, que la amortiguación del concepto de unidad política disgrega la dinámica del consenso en los elementos esenciales. (Smichtt: 1932)

El gobierno ordinario no es apto para desenvolverse desde criterios de consenso ideológico porque ello presupone una homogeneidad social que es muy difícil que se produzca en sociedades complejas, e imposible en un país con la composición pluricultural y multisocietal como Bolivia. Por otra parte, un consenso ideológico extendido al gobierno ordinario desembocaría o bien en sistemas de limitación de libertades o bien en sistemas oligárquicos en los que el grupo dominante anularía la oposición minoritaria. Pero lo que

también resulta indiscutible es que las decisiones sobre las cuestiones esenciales al desarrollo de la vida social, han de contar con un amplio acuerdo de las distintas facciones sociales y no verse sometidas a las variables configuraciones que puedan estructurar las mayorías temporales. *El correcto desenvolvimiento de la vida social requiere de estructuras tendentes a una cierta permanencia temporal, de unas reglas básicas aceptadas por todos y basadas en unos valores ampliamente compartidos.*

La cuestión de la construcción del consenso se centra por ello en determinar cuáles son esas cuestiones esenciales y que instrumentos han de desarrollarse para la elaboración de los compromisos que han de plasmar el consenso político y social. Parece claro que *la forma política y la división de poderes han de revestir ese amplio consenso.* La elección entre Estado plurinacional o república, soberanía nacional, valores esenciales del ordenamiento jurídico, pluralismo político, derechos de los ciudadanos, sujeción de los ciudadanos y poderes públicos al imperio de la Ley, lengua oficial, rol de las Fuerzas Armadas, integridad territorial y, reivindicación marítima, son cuestiones esenciales que han de contar con un amplio consenso. En la regulación del contenido esencial de estas instituciones, es necesario contar con un amplio consenso de las fuerzas políticas, que representan las distintas percepciones y creencias que existen en el seno de la sociedad.

Si bien el desarrollo de la vida política en los sistemas democráticos se basa en el principio de hegemonía política, en determinados asuntos de especial relevancia a la vida en la sociedad, es necesaria la formación de un *consenso que refleje el sentir compartido por amplios sectores sociales.*

2.3 Sociedades Plurales y Regímenes Democráticos

Es más complejo lograr y mantener un gobierno democrático estable en una sociedad plural. La homogeneidad social y el consenso político son considerados prerequisites o factores fuertemente conductivos a una democracia estable. De manera recíproca, las profundas divisiones sociales y diferencias políticas dentro de las sociedades plurales se deducen como responsables por la inestabilidad y derrumbamiento en las democracias.

Puede ser difícil pero imposible lograr y mantener un gobierno democrático en una sociedad plural. En una democracia unificadora, las tendencias centrifugas inherentes en una sociedad plural son contraatacadas por actitudes cooperativas y el comportamiento de los líderes de los diferentes sectores de la población. *La cooperación de la elite es el primer rasgo que distingue a la democracia unificadora/democracia consensual/democracia consociativa.* (Lijphart: 1977).

Una sociedad plural es una sociedad dividida en “*divisiones sectoriales*”, que presentan líneas de diferenciación objetiva, especialmente aquellas particularmente salientes en una sociedad. Las divisiones sectoriales pueden ser de una naturaleza religiosa, ideológica, lingüística, regional, cultural, racial o étnica. Cada grupo se sostiene por su propia religión, su propio lenguaje y cultura, sus propias ideas y formas: “secciones tan diferentes de la comunidad (viven) juntas, pero separadamente, dentro de la misma unidad política”. Sociedad de evasión social mutua. (Lijphart: 1977).

Asimismo, los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, escuelas y asociaciones voluntarias tienden a ser organizados junto con las líneas de las divisiones sectoriales. Los grupos de la población confinados por tales divisiones serán referidos como sectores de una sociedad plural. (Lijphart: 1977).

2.4 Sociedades Plurales y Democracia en el Tercer Mundo

Una gran mayoría de los países en desarrollo están acosados por problemas políticos que surgen de las profundas divisiones entre los sectores de sus poblaciones y la ausencia de un consenso unificador en torno al desarrollo político, construcción de la nación y procesos de democratización inclusivos.

Los procesos democráticos de cambio para la construcción de una nación, están asociados con problemas de diversidad étnica, donde la esfera política no está claramente diferenciada de la esfera social y de las relaciones personales en las sociedades no occidentales, donde el marco fundamental de las políticas es de tipo comunal, y todo el comportamiento político está fuertemente definido por consideraciones de identificación comunal. Estos lazos comunales son lealtades primordiales, que pueden estar basadas en el lenguaje, religión, costumbres, regiones, raza, o lazos sanguíneos asumidos. (Lijphart: 1977).

Otro aspecto fundamental es que las sociedades plurales son incapaces de sostener un gobierno democrático, ya que su unidad se mantenía por medios no democráticos de la dominación colonial, y su construcción de diferentes nacionalidades; donde existe la dominación por parte de uno de los sectores. La diversidad cultural o pluralismo impone automáticamente la necesidad estructural de dominación por una de las secciones culturales, por lo que necesita una regulación no democrática de las relaciones de grupo: sociedades reguladas caracterizadas por la falta de consenso y pluralismo cultural, que mantienen su identidad bajo condiciones de dominación y subordinación en sus relaciones entre grupos. (Lijphart: 1977).

La construcción nacional conlleva la erradicación de ataduras primordiales subnacionales y su reemplazo por lealtad nacional, donde la integración nacional requiere de la creación de un *consenso cultural ideológico*, así como el reemplazo de un gran número de autoridades tradicionales, religiosas, familiares y políticas étnicas, por una sola autoridad laica, política y nacional.

El marco centro-periferia pone énfasis en el rol crucial de las elites, donde el centro es la parte de la sociedad en la que recae la autoridad y la periferia es el lugar remoto de las áreas urbanas sobre el cual se ejerce la autoridad. El sistema de valores del centro es de tipo consensual, pero los enlaces con él se atenúan en la periferia, que se caracteriza por ser heterogénea y dividida en sus valores.

El marco centro-periferia para las sociedades plurales es que debe haber dominación política por un centro compuesto de uno de los sectores, o, si se debe evitar la dominación, alternativamente la creación de un consenso nacional en el sentido de la incorporación del grueso de la población dentro de los sistemas centrales institucionales y de valores, lo que excluye cualquier tipo de coalición pragmática de la elite. El sistema de valores central no tiene que ser completa y puramente consensual y hasta la clase gobernante puede ser relativamente sectorial, pero siempre hay un sentido de afinidad basado en una relación común con el sistema de valores central que une a los diferentes sectores, y no solo la percepción de un interés unificador. (Lijphart: 1989)

2.5 Contrastes entre Sociedades Homogéneas y Plurales

La homogeneidad de los Estados democráticos occidentales tiene que analizarse a partir del objetivo deseado o probable en el momento de la independencia. Este objetivo es el tipo ideal de una sociedad occidental altamente homogénea. (Lijphart: 1977).

El desarrollo político debe ser medido por el grado de diferenciación de roles, autonomías de subsistemas y secularización. Estas son propiedades de la estructura de rol y de la política cultural y son virtualmente los mismos conceptos que son utilizados para definir las dos clases de democracia occidentales. El tipo europeo-continental con su cultura política fragmentada (esto es, no homogénea y secular) y baja autonomía de subsistemas debe ser considerado por consiguiente como subdesarrollado, relativamente comparado con el tipo angloamericano. Varias sociedades plurales en Europa han alcanzado democracias estables por métodos de unificación. (Lijphart: 1989)

La creación de un *consenso nacional no es solo un prerrequisito para la democracia*, sino también la primera tarea que debe ser realizada por los líderes políticos no occidentales

para la transformación de la sociedad. Las funciones del gobierno son crear una voluntad social común como base de un gobierno que deberá representar a la gente como un todo. La transformación de la sociedad es un prerrequisito para cambios en la forma de gobierno. (Lijphart: 1989)

Aunque el reemplazo de lealtades sectoriales por una fidelidad nacional común parece ser el camino de transformación de la sociedad en una sociedad plural, resulta peligroso. La tenacidad de las lealtades primordiales, puede estimular la cohesión *sectorial* y la violencia intersectorial en lugar de la cohesión nacional. La alternativa de unidad evita este peligro y ofrece un método más prometedor para lograr tanto la democracia como un grado considerable de unidad política. (Lijphart: 1989).

2.6 El Modelo de Democracia Consensual de Arend Lijphart

La democracia consensual integra una cultura política fragmentada junto con una *élite* que sigue estrategias consensuales y no competitivas donde, sociedades culturalmente segmentadas, son al mismo tiempo democracias muy estables, basadas en el proceso de toma de decisiones. El esfuerzo consciente por parte de la *élite* política compensa el efecto desestabilizador de la fragmentación cultural, a través de pautas de comportamiento tendentes a la cooperación y a la consecución de acuerdos en la toma de decisiones de la *élite*. La *élite* política decide renunciar a la regla de la mayoría para seguir un proceso de toma de decisiones en el que cooperan para llegar a amplios acuerdos. El objetivo es evitar los peligros de inestabilidad que contiene en su seno una sociedad fragmentada. (Lijphart: 1999)

Lijphart distingue cuatro elementos que caracterizan una democracia consensual en los ámbitos de la vida pública:

1. *Cooperación entre élites*
2. *Capacidad de veto de las minorías*
3. *Proporcionalidad*
4. *Autonomía para los segmentos o subculturas*

La **cooperación entre élites** es el elemento más importante de un gobierno de gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural. Esto puede tomar varias formas diferentes, tales como un gabinete de gran coalición en un sistema parlamentario, un gran consejo o comité, con importantes funciones, o una gran coalición de un presidente y otros altos funcionarios en un sistema presidencial. (Lijphart: 1999)

La **capacidad de veto de las minorías**, es el segundo elemento que configura el veto mutuo o mando de la “mayoría concurrente”, que sirve como una protección adicional a los intereses vitales de la minoría. (Lijphart: 1999)

La **proporcionalidad** es la norma principal de la representación política, convenios de servicio civil y distribución de los fondos públicos. (Pacto fiscal) (Lijphart: 1999).

La **autonomía para los segmentos o subculturas** es el cuarto elemento que representa un alto grado de autonomía en cada sector para que arregle sus propios asuntos internos. (Lijphart: 1999)

Pero además de los elementos de **cooperación, veto, proporcionalidad y autonomía**, la democracia consensual exige que las **élites crean en la necesidad y factibilidad de los acuerdos, y que tengan capacidad de ponerlos en marcha**. La presencia de valores globales compartidos, sentimientos de adhesión a las instituciones políticas, tradiciones culturales proclives a la negociación o la existencia de un relativo equilibrio entre los distintos grupos sociales, favorece y estimulan la consecución de acuerdos entre las elites. (Lijphart: 1999)

En **La Democracia en las Sociedades Plurales**, Lijphart explica que la concepción clásica de la democracia la describe como un sistema político en el que el gobierno representa al pueblo o, al menos, a la mayoría de éste. No obstante, no se repara en que la composición plural de muchas sociedades podía dificultar la operación normal de la democracia, ya que en este tipo de sociedades existen minorías sociales, diferenciadas del resto de la población por su lengua, religión o raza, que se ven sistemáticamente excluidas tanto de la representación política como de la atención gubernamental. En estas condiciones es necesario que el sistema democrático adopte una serie de instituciones y prácticas, que garanticen la representación de todas las minorías, es decir, que se reconozca y asuma la pluralidad de la sociedad. Así, del análisis de los sistemas democráticos que tienen incorporadas este tipo de instituciones, Lijphart distingue que cuatro de ellas resultan básicas: (Lijphart: 1989)

- 1) *Una gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores de la población;*
- 2) *Un veto mutuo de cada uno de los sectores aplicable a las cuestiones vitales concernientes a su comunidad;*
- 3) *La proporcionalidad como característica principal de la representación política; y*
- 4) *Un alto grado de autonomía para el manejo de los asuntos específicos de cada comunidad. De acuerdo con su análisis, estos eran los elementos básicos de la democracia consociacional.*

Así, en **La Democracia en las Sociedades Plurales**, Lijphart pretende mostrar que dentro del conjunto de sistemas democráticos hay uno que se distingue por estos cuatro

rasgos y que bien puede llamarse democracia consociacional, cuya particularidad general radica en que era la mejor manera adaptar la democracia a las sociedades plurales. El mismo reconoce que este sistema puede tener algunos defectos y desventajas, pero también insiste en que corrige y supera las debilidades de otros sistemas. (Lijphart: 1989)

Además, señala que el merito más importante de la democracia consociacional es que representa la única manera de poner en práctica las instituciones y prácticas democráticas en las sociedades plurales, pues de otro modo se incurre en desigualdades e injusticias contrarias al espíritu democrático. (Lijphart: 1989)

Entre *La Democracia en las Sociedades Plurales* y *Modelos de Democracia* se produce un cambio notable en el planteamiento original de Lijphart. De entre los muchos cambios que pueden observarse destaca el análisis de los diferentes sistemas democráticos contemporáneos que muestra que existen solo dos modelos de democracia: la democracia mayoritaria y la **democracia consensual**. Estos modelos se distinguen debido a que mientras la **democracia mayoritaria** coincide con la concepción tradicional de democracia, es decir, con la concepción de que este es un régimen político en el cual un partido ostenta la titularidad del gobierno y la representación parlamentaria para que los otros desempeñen las funciones de oposición política, la **democracia consensual** interpreta a la democracia como un sistema que incluye a todos los partidos políticos representativos en las tareas ejecutivas y legislativas del gobierno. (Lijphart: 1989) (Lijphart: 1999)

Lijphart llega a esta diferenciación a través del análisis de diez instituciones políticas básicas de 36 países democráticos. A partir de esa panorámica comparativa determina que la democracia mayoritaria se distingue por: (Lijphart: 1999)

- 1) *La concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de un solo partido;*
- 2) *Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo;*
- 3) *Bipartidismo;*
- 4) *Sistema Electoral mayoritario;*
- 5) *Sistema pluralista de grupos de interés;*
- 6) *Gobierno unitario y centralizado;*
- 7) *Concentración del Poder Legislativo en una sola cámara;*
- 8) *Flexibilidad constitucional;*
- 9) *Ausencia de revisión judicial; y*
- 10) *Bancos centrales que dependen del ejecutivo.*

Asimismo, determina que la *democracia consensual* se distingue precisamente por las características contrarias, esto es: (Lijphart: 1999)

- 1) *División del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas;*
- 2) *Equilibrio de poder entre ejecutivo y legislativo;*
- 3) *Multipartidismo;*
- 4) *Representación proporcional;*
- 5) *Corporatismo de los grupos de interés;*
- 6) *Gobierno federal y descentralizado;*
- 7) *Bicameralismo fuerte;*
- 8) *Rigidez constitucional;*
- 9) *Revisión judicial;* y
- 10) *Independencia del Banco Central.*

Lijphart analiza detalladamente cada una de estas características contrastantes. Del análisis que realiza establece que los 36 países estudiados encajan de una manera más o menos clara en uno u otro tipo. No todos ellos cumplen cabalmente con las diez características típicas de cada modelo, en la mayor parte de los casos tienen ciertas características atípicas, sin embargo, existen algunos ejemplos que se aproximan notablemente a la versión ideal. Por ejemplo, muestra cómo el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados se acercan mucho al modelo ideal de democracia mayoritaria, en tanto que Suiza y Bélgica hacen lo propio con el modelo de democracia consensual. (Lijphart: 1999)

Dos de las conclusiones más importantes de su análisis son:

La *primera conclusión* es que a partir de la información empírica que ha reunido se puede desmentir la concepción tradicional acerca de la mayor efectividad gubernamental de la democracia mayoritaria. El planteamiento clásico indica que la democracia mayoritaria propicia una mayor estabilidad y consistencia al gobierno, esto es, que sus políticas públicas son más efectivas, sobre todo para *generar crecimiento y desarrollo económico*. No obstante, Lijphart postula que según la información empírica que ha reunido puede demostrarse que no es así, que ambos modelos tienen una gestión económica de similar calidad. Además, señala que los indicadores que aporta permiten ir mucho más allá, pues si en el plano de la gestión económica hay un desempeño similar de ambos modelos, en lo que se refiere a la benevolencia y benignidad de las políticas públicas, la *democracia consensual* es claramente superior. Es decir, *este modelo se caracteriza por promover más abiertamente el bienestar*

social, la protección del medio ambiente, el humanitarismo de la justicia penal, y la ayuda exterior a los países subdesarrollados. (Lijphart: 1999)

La *segunda conclusión* se desprende de la anterior. A pesar de que el planteamiento original de la teoría de Lijphart es que la democracia puede manifestarse a través de distintos modelos de organización institucional, ninguno de los cuales es mejor o peor que otro puesto que su virtud radica únicamente en que se adapte al tipo de sociedad donde existe, esto es, la democracia mayoritaria a las sociedades homogéneas y la democracia consensual a las plurales, en *Modelos de Democracia*, se observa un cambio notable de esa formulación inicial. Plantea que la *democracia consensual* es más conveniente que la mayoritaria no sólo para las sociedades plurales, sino para todo tipo de sociedad. Aun cuando Lijphart inicia sus investigaciones con un fin meramente descriptivo de los diferentes sistemas democráticos existentes, en la evolución de su pensamiento se presenta ahora un juicio prescriptivo sobre el mejor arreglo institucional que puede tener la democracia. El corolario de esta conclusión es que no sólo los *países que experimentan procesos de transición democrática* hacen bien en elegir este modelo, sino que aún aquéllos donde ya existe la democracia mayoritaria deben apuntar a transformarse en este sentido. Las implicaciones de esta afirmación son de una gran relevancia para la ciencia política para una clasificación útil y actualizada de las formas de gobierno. (Lijphart: 1999)

2.6.1 Introducción

La interpretación mayoritaria de la definición básica de democracia es la de gobierno de la mayoría del pueblo, lo que implica que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición. El modelo consensual de democracia cuestiona este punto de vista. La ley de la mayoría y el modelo político de gobierno frente a oposición que esta implica pueden interpretarse como antidemocráticos por tratarse de principios excluyentes. El significado primordial de democracia es que todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos. Su significado secundario es que prevalezca la voluntad de la mayoría. Si esto significa que los partidos vencedores puedan tomar todas las decisiones gubernamentales y que los perdedores puedan formular críticas pero no gobernar, los dos significados son incompatibles: Impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia. (Lijphart: 1999)

Esta incompatibilidad puede resolverse cumpliendo dos condiciones:

1. En primer lugar, la exclusión de la minoría se suaviza alternando mayorías y minorías en el gobierno de tal manera que el que es partido minoritario pueda convertirse en mayoritario en las próximas elecciones en lugar de quedarse permanentemente en la oposición. Es así como han funcionado los sistemas bipartidistas británico, neozelandés y de Barbados.
2. En segundo lugar, el hecho de que los tres países sean sociedades relativamente homogéneas y que, por lo general, sus principales partidos no han estado demasiado separados en sus posiciones políticas, puesto que tienden a acercarse al centro político.

Excluir a un partido del poder puede resultar antidemocrático según la definición de democracia como “gobierno por el pueblo”, pero si los intereses y las preferencias de los votantes son razonablemente satisfechos por las políticas gubernamentales del otro partido, el sistema se acerca a la definición de democracia como “gobierno para el pueblo.” (Lijphart: 1999)

En sociedades menos homogéneas no se cumple ninguna de estas condiciones. Las políticas que los principales partidos políticos ofrecen tienden a divergir de forma más notable y las lealtades de los votantes son normalmente más rígidas, reduciéndose las oportunidades de que los principales partidos se alternen en el poder gubernamental. (Lijphart: 1999)

Especialmente en sociedades que se hallan profundamente divididas por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales en auténticas subsociedades separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios, es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracia mayoritaria no exista. Bajo estas condiciones, el gobierno de la mayoría no solo es antidemocrático sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y discriminadas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen. (Lijphart: 1999)

En las sociedades que se encuentran más profundamente divididas, como es el caso de Bolivia, el gobierno de la mayoría presagia, más que una democracia, una dictadura de la mayoría o una *democracia delegativa*, así como enfrentamientos y “empates catastróficos”, que paralizan el país en la toma de decisiones que afectan a las minorías.

Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país,

principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña. Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento; la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos. Generalmente, en las DDs los candidatos presidenciales ganadores se sitúan a sí mismos tanto sobre los partidos políticos como sobre los intereses organizados. De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente. (O'Donell: 1972)

La DD es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación. Esta mayoría debe crearse para respaldar el mito de la delegación legítima. En las DDs las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional y en donde hay mucho en juego: los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga. El líder debe sanar a la nación mediante la unión de sus fragmentos dispersos en un todo armonioso. El presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados, y asume en forma exclusiva la responsabilidad por los éxitos y fracasos de “sus” políticas. La DD otorga al presidente la ventaja aparente de no tener prácticamente rendición de cuentas horizontal, y posee la supuesta ventaja adicional de permitir una elaboración de políticas rápida, pero a costa de una mayor probabilidad de errores de gran envergadura, de una implementación arriesgada, y de concentrar en el presidente la responsabilidad por los resultados. (O'Donell: 1972)

Ya sea debido a la cultura, la tradición, o el aprendizaje estructurado a través de la historia, las tendencias plebiscitarias de la democracia delegativa eran perceptibles en la mayoría de los países latinoamericanos mucho antes de la presente crisis social y económica. Este tipo de gobierno ha sido analizado como un capítulo del estudio del autoritarismo, bajo nombres como cesarismo, bonapartismo, caudillismo, populismo, y otros similares. Pero también debiera considerarse como un tipo peculiar de democracia que se traslapa y difiere

de tales formas autoritarias de un modo interesante. No obstante, aun cuando la DD pertenece al género democrático, difícilmente podría ser menos compatible con la construcción y el fortalecimiento de las instituciones políticas democráticas. (O'Donell: 1972)

Sin embargo, dicha visión da origen a la pregunta de por cuánto tiempo la mayor parte de la población estará dispuesta a jugar este tipo de juego. De acuerdo con otro escenario optimista, un segmento decisivo de los dirigentes políticos admitiría la calidad autodestructiva de esos ciclos, y accedería a cambiar los términos bajo los cuales compiten y gobiernan. Ésta me parece prácticamente la única salida del problema, pero los obstáculos para un desenlace tan tortuoso, aunque finalmente feliz, son muchos. (O'Donell: 1972)

Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que haga hincapié en el *consenso* en lugar de en la oposición; que incluya más que excluya y, que intente maximizar el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de contentarse con una mayoría escasa: *la democracia consensual*, en términos de divisiones sectoriales típicas de una sociedad plural y la *cooperación política de las elites sectoriales*; entre el pluralismo dividido y la democracia concordante, como una estrategia para dirigir el conflicto a través de la cooperación y entendimiento entre las diferentes *elites*, en vez de a través de la competencia y decisión de la mayoría. (Lijphart: 1999)

Obviamente, el modelo consensual es también apropiado para países menos divididos pero *heterogéneos* y es una alternativa razonable y viable al modelo Westminster aun en el caso de países homogéneos. Los ejemplos más ilustrativos son Suiza, Bélgica y la Unión Europea, todos ellos entidades multiétnicas. Suiza es el mejor ejemplo, puesto que, con una excepción, se halla muy cerca del modelo puro. Si consideramos a la Unión Europea como un Estado federal, sus instituciones se hallan muy cerca del modelo consensual de democracia. (Lijphart: 1999)

Tomando en consideración las instituciones y normas democráticas más importantes, pueden deducirse diez diferencias de los principios mayoritario y consensual: las variables se agrupan en dos dimensiones claramente separadas.

La primera *dimensión ejecutivos-partidos*, agrupa cinco características de la organización del poder ejecutivo, los sistemas de partido y electorales y los grupos de interés.

La segunda *dimensión federal-unitaria*, se asocian al contraste entre federalismo y gobierno unitario.

Las diez diferencias se relacionan más abajo en términos de contrastes dicotómicos entre los modelos mayoritario y consensual, pero todas ellas son variables en las que

determinados países pueden encontrarse en los extremos del continuo o en el espacio que los separa. La característica mayoritaria encabeza la lista en cada caso.

Las cinco diferencias en la dimensión ejecutivos-partidos son las siguientes:

1. Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas.
2. Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio de poder ejecutivo-legislativo.
3. Bipartidismo frente a sistemas multipartidistas.
4. Sistemas electorales mayoritarios y desproporcionales frente a la representación proporcional.
5. Sistemas de grupos de interés de mayoría relativa con competencia libre entre los grupos frente a sistemas de grupos de interés coordinados y “corporatistas” orientados al compromiso y a la concertación.

Las cinco diferencias en la dimensión federal-unitaria son las siguientes:

1. Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado.
2. Concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral frente a la división del poder legislativo en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.
3. Constituciones flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples frente a constituciones rígidas que únicamente pueden cambiarse por medio de mayorías extraordinarias.
4. Sistemas en los que las legislaturas tienen la última palabra en lo referente a la constitucionalidad de su propia legislación frente a sistemas en los que las leyes están sujetas a una revisión judicial para analizar su grado de constitucionalidad mediante tribunales supremos o constitucionales.
5. Bancos centrales que dependen del ejecutivo frente a bancos centrales independientes.

El modelo consensual de democracia puede describirse mediante los diez elementos que contrastan frontalmente con cada una de las diez características mayoritarias del modelo Westminster. En lugar de concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo consensual intenta dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas. (Lijphart: 1999)

2.6.2 División del Poder Ejecutivo en los Gabinetes de Amplia Coalición

La primera característica de la democracia unida es que los líderes políticos de todos los sectores significativos de la sociedad plural cooperan en una gran coalición para gobernar el país. Puede ser contrastada con el tipo de democracia en la que los líderes están divididos dentro de un gobierno sin apoyo de la mayoría y con una gran oposición.

El estilo de liderazgo en el modelo de unión es de coalición; en contraposición al modelo Westminster que es competitivo o adversarial; entre mayoría y minoría, o entre oficialismo y oposición.

Las grandes coaliciones violan la regla de que en un sistema parlamentario los gabinetes deben tener, y normalmente tienen el apoyo de la mayoría, pero no el apoyo de una mayoría abrumadora. Una pequeña coalición no solo permite la existencia de una oposición democrática efectiva, sino que también está formada más fácilmente, porque hay una menor cantidad de diferentes puntos de vista e intereses que reconciliar.

En la vida política real, la condición de la suma cero³ limita la aplicación del principio del tamaño a la coalición en dos tipos de sociedades: 1) las sociedades homogéneas con un alto grado de consenso, en donde se toman por garantizadas las ventajas comunes; y 2) sus polos opuestos, sociedades marcadas por antagonismos y hostilidades internas extremas. En otras palabras, el principio del tamaño se aplica cuando los participantes en el proceso político perciben a la política ya sea como un juego ya como una guerra. En situaciones intermedias, hay al menos alguna presión para hacer más grande la coalición o tal vez hasta para crear una gran coalición. Debido a que las apuestas políticas son altas con frecuencia en las sociedades plurales, es aconsejable no manejar la política como si fuese un juego; una gran coalición es por consiguiente más apropiada que el modelo de gobierno-contraposición. (Lijphart; 1999).

La función de una gran coalición también puede ser clarificada situándola en el contexto de los principios de competencia del consenso y la regla de mayoría en una teoría democrática normativa. Por una parte, un amplio acuerdo entre todos los ciudadanos parece más democrático que una simple norma de mayoría, por otra parte, la única alternativa real para la regla de mayoría es la regla de minoría, o al menos un veto de minoría, ya que,

³ En juegos de cantidad cero, con un número (n) de personas, en donde se permiten los compromisos colaterales (acuerdos privados acerca de la repartición de compromisos), en donde todos los jugadores razonables, y en donde todos tienen perfecta información, solo ocurre un mínimo de coaliciones de ganadores. Cuando son aplicados a situaciones sociales similares a tales juegos, esto significa que los participantes crean coaliciones sólo del tamaño que creen les asegurará ganar y no más grandes.

mientras más graves e importantes sean las cuestiones discutidas, la opinión que debe prevalecer debe estar más cerca de la unanimidad. (Lijphart; 1999).

En un sistema político con sectores de población claramente separados y potencialmente hostiles, todas las decisiones se perciben virtualmente como si llevaran altos riesgos económicos y la regla de estricta mayoría da lugar a una tensión dentro de la unidad y paz del sistema.⁴ En las sociedades plurales como Bolivia, es la naturaleza de las sociedades lo que constituye la “crisis”; y es más que una emergencia temporal y necesitan de una gran coalición para un periodo más largo, (Lijphart; 1999). Sin embargo, la existencia de un partido mayoritario confrontando a dos o más partidos pequeños, una gran coalición ofrece la única posibilidad de evitar la exclusión permanente de la minoría del gobierno; así como se convierte en un instrumento vital para el logro de la estabilidad política en las sociedades plurales. (Lijphart; 1999).

A diferencia de la tendencia del modelo Westminster de concentrar el poder ejecutivo en un partido y en gabinetes de mayoría escasa, el principio consensual permite a todos o la mayoría de los partidos importantes compartir el poder ejecutivo en una coalición amplia. El consejo Federal, el ejecutivo nacional de siete miembros suizo, es un ejemplo excelente de este tipo de coalición. Los tres grandes partidos (democrristiano, socialdemócrata y demócrata-radical), cada uno de los cuales ocupó cerca de una cuarta parte de los escaños en la cámara baja de la legislatura durante la época que siguió a la segunda guerra mundial, y el partido Popular Suizo, con cerca de una octava parte de los escaños, comparten las siete posiciones ejecutivas de forma proporcional de acuerdo con la llamada fórmula mágica de 2:2:2:1, que se estableció en 1959. Un criterio adicional es que los grupos lingüísticos estén representados en una proporción aproximada a sus tamaños respectivos, lo que resulta en cuatro o cinco de habla alemana, uno o dos de habla francesa y, con frecuencia, uno de habla italiana. A pesar de ser leyes informales, ambos criterios se cumplen rigurosamente. (Lijphart; 1999).

La constitución belga ofrece un ejemplo de la estipulación formal que el ejecutivo debe contar con representantes de los grupos lingüísticos más numerosos. La formación de gabinetes con un número aproximadamente igual de ministros que representaran a la mayoría de habla holandesa y a la minoría de habla francesa no es una costumbre que se haya adoptado recientemente. Se convirtió en ley formal en 1970 y la nueva Constitución Federal vuelve a estipular que “con la posible excepción del primer ministro, el Consejo de Ministros

⁴ En Bolivia, la votación por mayoría absoluta está relacionada con el direccionamiento del proceso de cambio que no puede no debe ser negociado con la oposición.

(gabinete) cuenta con tantos miembros de habla francesa como miembros de habla holandesa”. Esta ley no es aplicable a la composición partidista del Gabinete, pero solo ha habido alrededor de cuatro años de gobierno de un solo partido en la era de posguerra y, desde 1980, todos los gabinetes han sido coaliciones de entre cuatro y seis partidos. (Lijphart; 1999).

La idea de gran coalición ha sido tratada en términos generales sin especificar su forma institucional exacta. El gabinete de gran coalición es el prototipo de proyecto unificador, pero una variedad de otras formas puede servir a la misma función. La característica esencial de la gran coalición no solamente es algún arreglo institucional particular como la participación de los líderes de todos los sectores significativos para gobernar una sociedad plural. (Lijphart: 1999)

Suiza y Austria ofrecen los mejores ejemplos de la gran coalición en su forma de prototipo. En años recientes, el cuerpo ejecutivo federal de siete miembros de Suiza, el Consejo Federal, ha estado compuesto por miembros de los cuatro principales partidos en proporción a sus fuerzas electorales; dos radicales, dos socialistas, dos católicos y un miembro del Partido de los Campesinos. Los siete consejeros también representan los diferentes lenguajes y regiones. (Lijphart: 1999)

El caso austriaco se aproxima muy de cerca al tipo ideal de elites unidas. El gabinete de gran coalición que dirigió el país de 1945 a 1966 incluyó delegaciones cuidadosamente balanceadas de los dos partidos más fuertes representando los sectores católico y socialista. (Lijphart: 1999)

Estos ejemplos muestran que las grandes coaliciones no tienen que tomar la forma de gabinetes en los sistemas parlamentarios. Por otra parte, esto no significa que todos los arreglos institucionales formales permitan la formación de grandes coaliciones con la misma facilidad. Dos de las tipologías tradicionales de los regímenes democráticos deben ser analizadas en esta conexión: sistemas parlamentarios contra presidencialistas, y repúblicas contra monarquías. (Lijphart: 1999)

Debido a que un régimen presidencialista conlleva el predominio de un solo líder, es menos adecuado para un gobierno unido que un régimen parlamentario con un gabinete colegiado en el que varias tendencias puedan ser representadas. Pero el presidencialismo y el unificacionismo no son completamente incompatibles. Una solución es la conocida gran coalición diacrónica. Aunque Colombia no puede ser considerada una sociedad plural, el

acuerdo entre sus partidos liberal y conservador para alternarse en la presidencia por un periodo de seis años, entre 1968 y 1974, proporciona un ejemplo ilustrativo, (Lijphart, 1999). Esta alternativa de poder fue complementada por representación igualitaria-paridad- en todos los niveles inferiores del gobierno.⁵ Otra posibilidad es hacer un arreglo en el que la presidencia esté ligada con otros altos puestos ejecutivos como aquellos de primer ministro, primer ministro diputado, y orador de la asamblea. Juntos, éstos pueden convertirse en una gran coalición como en Líbano. La proposición de Dahl de un presidente de ningún partido y un gabinete de dos partidos para tratar con la crisis de Watergate y sus consecuencias proporciona un ejemplo hipotético adicional. (Lijphart; 1999).

Aunque la concentración de poder en las manos de una persona representa un obstáculo para la introducción de una gran coalición, un aspecto diferente del gobierno presidencial puede tener una influencia favorable: separación de poderes. Dahl arguye que, en general, la separación constitucional de los poderes tiende a favorecer estrategias cooperativas y de unión: la separación de poderes y el federalismo “disminuyen la distinción de la oposición y las oportunidades de un concurso estrictamente competitivo entre el gobierno y la oposición”. (Lijphart; 1999)

Ya sea que un país tenga un tipo de gobierno monárquico o republicano, también afecta las posibilidades de formar una gran coalición. El aspecto más importante de una monarquía en una sociedad plural es el grado en que es un símbolo de unidad nacional y así sirve para equilibrar los efectos centrífugos de las divisiones sectoriales. Una segunda función importante es que puede proporcionar una cabeza de estado neutral y evita la necesidad de encontrar un candidato lo suficientemente aceptable para esta posición. Un problema similar al de encontrar un presidente que no pertenezca a ningún partido en un régimen presidencial. La monarquía holandesa ha tendido a jugar una función integradora sustancial. Lo mismo puede decirse en lo concerniente a los reyes belgas, que son “el centro de la liturgia nacional”. El rey es también “el belga que no es un Fleming o un Walloon o un Bruxellois”. (Lijphart; 1989, 51).

Aunque Austria y Suiza han carecido de la positiva fuerza unificadora de una monarquía nacional, han encontrado ingeniosos equivalentes para su segunda función. Durante toda la era de la de gran coalición austriaca, un socialista estuvo en la presidencia mientras que la cancillería estuvo en manos católicas. Esto no fue un diseño unificacional deliberado de las elites. La presidencia suiza se alterna anualmente entre los miembros del

⁵ Entre 1985 y 2003, la democracia pactada fue un modelo de gobierno de coalición, en el parlamento y en el poder ejecutivo.

Consejo Federal, como otro ejemplo de una forma diacrónica de gran coalición. (Lijphart; 1989, 51).

2.6.3 Equilibrio de Poder entre el Ejecutivo y el Legislativo

El sistema político suizo no es ni parlamentario ni presidencial. Los miembros del Consejo son elegidos de forma individual para un período fijo de cuatro años y, con arreglo a la Constitución, el legislativo no puede votar una moción de censura durante este periodo. Si una propuesta gubernamental es rechazada por el Parlamento, ni el miembro que promueve la propuesta ni el Consejo Federal como cuerpo está obligado a dimitir. (Lijphart: 1999)

Esta separación formal de poderes ha hecho posible que tanto el ejecutivo como el cuerpo legislativo disfruten de mayor grado de independencia, con lo que su relación es mucho más equilibrada que las relaciones entre Gabinete y Parlamento en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados, donde el gabinete es claramente dominante. El Consejo Federal Suizo es poderoso pero no supremo. (Lijphart: 1999)

Bélgica cuenta con una forma de gobierno parlamentaria con un gabinete dependiente de la confianza de la legislatura, al igual que en los tres prototipos del modelo Westminster. Sin embargo, los gabinetes belgas, en gran parte por tratarse a menudo de coaliciones amplias y no cohesionadas, no ejercen en absoluto un dominio tan claro como sus equivalentes del modelo Westminster, y tienden a mantener una auténtica relación de intercambio con el parlamento. Entre 1980 y 1995, hubo seis gabinetes formados por diferentes coaliciones multipartidarias, con una vida media de alrededor de dos años y medio. (Lijphart: 1999)

2.6.4 Sistema Multipartidista

Suiza y Bélgica tienen sistemas multipartidistas sin ningún partido que se acerque a una posición de mayoría. La emergencia de sistemas multipartidistas puede explicarse analizando dos factores. El primero de ellos es que los dos países son sociedades plurales, con varias líneas divisorias. Esta multiplicidad de divisiones se refleja en el carácter multidimensional de sus sistemas de partidos. (Lijphart: 1999)

En Suiza, la *dimensión religiosa* separa a los democristianos, apoyados principalmente por católicos practicantes, de los socialdemócratas y los radicales, que consiguen su apoyo de los católicos que acuden poco o nunca a la iglesia y de los protestantes.

La *dimensión socioeconómica* aleja más aun a los socialdemócratas, respaldados principalmente por la clase trabajadora, de los demócratas radicales, que cuentan con el

apoyo de la clase media. El partido Popular Suizo goza de gran apoyo entre los granjeros protestantes.

La tercera fuente de división, el idioma, no provoca mucho más escisiones en el sistema de partidos suizo, aunque el apoyo que recibe el partido Popular Suizo proviene principalmente de la Suiza de habla alemana.

La *dimensión religiosa* en la Bélgica católica separa a los partidos socialcristianos, que representan a los católicos más fieles, de los socialistas y los liberales, que representan a los católicos poco o nada practicantes. Los socialistas y los liberales están divididos por diferencias de clase.

La *dimensión lingüística* en Bélgica ha provocado más rupturas, dividiendo más a los grupos mencionados, en partidos de habla francesa y de habla holandés más pequeños y separados. (Lijphart: 1999)

2.6.5 Representación Proporcional

La segunda explicación de sistemas multipartidistas en Suiza y Bélgica es que sus sistemas electorales proporcionales no han impedido que las divisiones societarias se reflejaran en divisiones en el sistema de partidos. A diferencia del método de la mayoría relativa, que tiende a sobrerrepresentar a los partidos grandes y a infrarepresentar a los partidos pequeños, el principal objetivo de la representación proporcional (RP) es dividir los escaños parlamentarios entre los partidos en proporción a los votos conseguidos. (Lijphart: 1999)

2.6.6 Corporatismo de los Grupos de Interés

Existen ciertas discrepancias entre los expertos en corporatismo en relación al grado de corporatismo de Suiza y Bélgica, principalmente porque los sindicatos de trabajadores de estos dos países tienden a estar peor organizados y a ser menos influyentes que las empresas. Sin embargo, esta discrepancia puede resolverse distinguiendo dos variantes de corporatismo: el corporatismo social en el que predominan los sindicatos de trabajadores y el corporatismo liberal en el que las asociaciones empresariales constituyen la fuerza principal. (Lijphart: 1999).

Ambos países muestran con claridad los tres elementos generales del corporatismo: la concertación tripartita, los grupos de intereses relativamente escasos y amplios, y la proliferación de asociaciones punteras. La fuerza de las asociaciones punteras suizas es considerable y que es un hecho aceptado que la cohesión de las asociaciones de interés suizas es superior a la de los partidos políticos suizos. (Lijphart: 1999)

2.6.7 Gobierno Federal y Descentralizado

Suiza es un Estado federal en el que el poder se halla dividido entre el gobierno central y los gobiernos de veinte cantones y seis llamados medio-cantones, resultado de las divisiones de de tres cantones que, en un principio estaban unidos. Los medio-cantón cuentan con solo uno en lugar de dos representantes en la cámara federal suiza, el Consejo de los Estados, y solo tienen la mitad del peso de los cantones regulares en la votación de enmiendas constitucionales. Suiza es uno de los Estados más descentralizados del mundo.

Bélgica fue un Estado unitario y centralizado durante mucho tiempo; sin embargo, a partir de 1970 se tornó gradualmente hacia la descentralización y el federalismo, hasta convertirse formalmente en un Estado federal en 1993. La forma de federalismo adoptada por Bélgica es un federalismo singular y de complejidad bizantina, porque está formado `por tres regiones geográficamente definidas- Flandes, Valonia y la capital bilingüe de Bruselas- y por tres comunidades culturales no definidas geográficamente, que son las grandes comunidades flamenca y francesa y la comunidad de habla alemana, mucho más pequeña. El motivo para la construcción de este sistema en dos niveles fue que el área bilingüe de Bruselas tiene una gran mayoría de habla francesa, pero se halla rodeada por la Flandes de habla holandesa. La superposición entre regiones y comunidades es considerable, pero no coinciden de forma exacta. Cada uno tiene su ejecutivo y legislativo propios, con la salvedad de que en Flandes el gobierno de la comunidad flamenca sirve también de gobierno de la región flamenca. (Lijphart: 1999)

2.6.8 Bicameralismo Fuerte

La justificación principal para la institución de un legislativo bicameral en lugar de unicameral es la de otorgar una representación especial a las minorías, incluidos los estados más pequeños de los sistemas federales, en una segunda cámara o cámara alta. Es necesario cumplir dos condiciones para que esta representación de la minoría resulte valida: la elección de la cámara alta debe llevarse a cabo de manera diferente a la de la cámara baja y debe tener un poder real, idealmente tanto poder como la cámara baja. Estas dos condiciones se cumplen en el sistema suizo. El Consejo Nacional es la cámara baja y representa al pueblo suizo y el Consejo de los Estados es la cámara alta o federal y representa a los cantones, cada uno de los cuales cuenta con dos representantes y cada medio cantón con uno. De aquí que los cantones pequeños se encuentren mucho más fuertemente representados en el Consejo de los Estados que en el Consejo Nacional. La igualdad absoluta de las dos cámaras es una regla sacrosanta. (Lijphart: 1999)

Las dos cámaras del parlamento belga, la Cámara de Representantes y el Senado, gozaban virtualmente de los mismos poderes en la Bélgica pre federal, aunque ambas estaban constituidas de forma proporcional y eran, por lo tanto, de composición muy similar. El nuevo Senado, elegido por primera vez en 1995, representa sobre todo a los dos grupos culturales y lingüísticos, pero en gran parte aun está constituido proporcionalmente y no está diseñado para proporcionar una sobrerrepresentación a las minorías de habla francesa y alemana. (Lijphart: 1999)

2.6.9 Rigidez Constitucional

Bélgica y Suiza tienen una Constitución escrita, un único documento que contiene las reglas básicas de gobierno y que solo puede ser cambiado por mayorías especiales. Las enmiendas a la constitución suiza necesitan la aprobación en un referéndum no solo de una mayoría de los votantes a escala nacional sino también de las mayorías en una mayoría de los cantones.

En Bélgica hay dos tipos de supermayoría. Todas las enmiendas constitucionales necesitan la aprobación de las mayorías de dos tercios de ambas cámaras de la legislatura. Además, las leyes relacionadas con la organización de poderes de las comunidades y las regiones tienen un estatuto semiconstitucional y son incluso más difíciles de adoptar y de modificar; puesto que, además de las mayorías de dos tercios de ambas cámaras, necesitan la aprobación de las mayorías dentro del grupo de habla holandesa y del grupo de habla francesa en cada una de las cámaras. Esta regla proporciona a los francófonos un veto minoría efectiva. (Lijphart: 1999)

2.6.10 Independencia del Banco Central

El Banco Central Suizo ha sido considerado siempre uno de los bancos centrales más fuertes e independientes junto con el Bundesbank Alemán y el sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos. Por el contrario el Banco Nacional de Bélgica fue siempre uno de los bancos centrales más débiles. Sin embargo, su autonomía se vio sustancialmente reforzada a principios de la década de los noventa, cuando tuvo lugar la transición hacia un sistema federal, pero principalmente como resultado del tratado de Maastricht, firmado en 1992 y ratificado en 1993, que obligaba a los Estados miembros de la Unión Europea a aumentar la independencia de sus bancos centrales. Hoy, el Banco Central de Bélgica disfruta de un alto grado de autonomía en la administración de su política monetaria. (Lijphart: 1999)

2.6.11 Veto Mutuo, Proporcionalidad y Autonomía Sectorial

El método más importante de un gobierno unido se completa con tres instrumentos secundarios: veto mutuo, proporcionalidad y autonomía sectorial. Los cuatro están estrechamente relacionados entre sí, y todos conllevan desviaciones de la regla de la mayoría pura. El veto mutuo, para discutir primero, representa la regla negativa de la minoría.

La participación en una gran coalición ofrece una importante protección política para los sectores minoritarios, pero no una protección absoluta y a toda prueba. Las decisiones tienen que tomarse en las grandes coaliciones, y cuando se llega a éstas por el voto de la mayoría, aunque la presencia de la minoría en la coalición da la posibilidad de presentar su caso tan forzosamente como sea posible a sus compañeros de coalición, la mayoría sin embargo puede votar en contra y desecharlo. Cuando tales decisiones afectan al interés vital de un sector de la minoría, tal derrota será considerada como inaceptable y pondrá en peligro la *cooperación intersectorial de la elite*, (Lijphart; 1989, 52). Por consiguiente debe agregarse un veto de la minoría al principio de la gran coalición; solo ese veto puede dar a cada sector una garantía completa de protección política, (Lijphart; 1989, 52). El veto de la minoría es sinónimo con la mayoría concurrente, que también tenía la protección de los intereses de la minoría como meta principal: otorga a cada sector el poder de protegerse a sí mismo, y sitúa los derechos y la seguridad de cada uno donde pueden estar seguramente situados, bajo su propia tutela. Sin esto no puede haber ninguna resistencia sistemática, pacífica o efectiva a la tendencia natural de cada uno de entrar en conflicto con los otros. (Lijphart: 1999)

El gran peligro del veto de la minoría es que llevará a la tiranía de la minoría, que puede presionar la cooperación en una gran coalición tanto como votar en contra de las minorías. Hay tres razones por las que este peligro no es tan serio como aparenta. Primero, el veto es un veto *mutuo* que poseen los sectores de la minoría y pueden usar; “negativo mutuo” como un equivalente de mayoría concurrente. El uso demasiado frecuente del veto por la minoría no es muy probable debido a que también puede volverse en contra de sus propios intereses. Segundo, el mismo hecho de que el veto está al alcance como un arma potencial da un sentimiento de seguridad que hace su utilización improbable: Al dar a cada interés, o porción, el poder de la autoprotección, se previene toda disputa o lucha por el poder entre ellos y, por consiguiente, se suprime todo sentimiento calculado para debilitar los lazos con el todo; cada sector ve y siente que puede promover mejor su propia prosperidad conciliando la buena disposición y promoviendo la prosperidad de los otros, (Lijphart: 1999).

Finalmente, cada sector reconocerá el peligro del callejón sin salida y el inmovilismo que probablemente resultarán del uso desmedido del veto. Impedidos por la imperiosa necesidad de prevenir la suspensión de la acción del gobierno, cada porción tomará en consideración el sacrificio que puede tener el ceder a su propio interés para asegurar el interés común y la seguridad de todos, incluyendo los propios, comparado con los males que pueden infligirse en todos incluyendo a sí mismos, por adherirse pertinazmente a una línea de acción diferente. El veto mutuo puede ser un entendimiento informal y no escrito o una norma en la que todos están formalmente de acuerdo y posiblemente anclada en la constitución. (Lijphart: 1999)

El principio de la proporcionalidad también representa una desviación significativa de la regla de la mayoría y, como el veto mutuo, está estrechamente interconectada con el principio de la gran coalición. La proporcionalidad sirve a dos funciones importantes: primera, es una forma de distribuir los nombramientos del servicio civil y los escasos recursos financieros en forma de subsidios gubernamentales entre los diferentes sectores. Puede ser contrastada con el principio de que el ganador se lleva todo de la ilimitada regla de la mayoría. Debido a que una de las motivaciones tras la formación de una gran coalición mínima de ganadores es que los “beneficios” del gobierno puedan ser divididos entre el menor número de participantes que sea posible, la regla de la distribución proporcional hace que la coalición mínima de ganadores tenga menos beneficios y por consiguiente sea menos probable. (Lijphart: 1999)

La proporcionalidad como una norma de distribución neutral e imparcial, elimina una gran cantidad de problemas potencialmente divisivos del proceso de la toma de decisiones y así aligera las cargas del gobierno unido. Una función más importante de la proporcionalidad se relaciona con el mismo proceso de la toma de decisiones, en el sentido que todos los grupos tienen influencia sobre la decisión en proporción a su fuerza numérica. Las reglas de la proporcionalidad y las de la gran coalición están unidas, ya que la distribución proporcional de influencia en los problemas de la forma de gobierno solo puede asegurarse si la decisión es concertada con la participación de todos los grupos (Lijphart: 1999)

Hay dos variaciones del principio de proporcionalidad que conllevan aun mayores desviaciones de la regla de la mayoría: la sobrerrepresentación deliberada de pequeños sectores y la paridad de representación. La segunda también puede ser considerada como la extensión máxima de la primera: la minoría o minorías están sobrerrepresentadas a tal grado que llegan a un nivel de igualdad con la mayoría o con el grupo más grande. La paridad es

una alternativa especialmente útil para la proporcionalidad, cuando una sociedad plural está dividida en dos sectores de tamaño desigual. En ese caso, la proporcionalidad no elimina una confrontación de mayoría-minoría en los cuerpos de toma de decisiones, porque solamente refleja fuerzas sectoriales. Un ejemplo de un cuerpo paritario es el gabinete belga que, de acuerdo con las nuevas provisiones constitucionales de 1970, debe consistir en igual número de ministros de habla francesa, sin contar al premier, y en donde la minoría de habla francesa es así sobrerrepresentada. (Lijphart: 1999)

La desviación final de la regla de la mayoría es la autonomía sectorial, que conlleva la regla de la minoría: regla sobre sí misma y en el área de interés exclusivo de la minoría. Es el corolario lógico al principio de la gran coalición. En todos los asuntos de interés común, las decisiones deben ser tomadas por todos los sectores juntos con grados proporcionales de influencia. En todos los otros asuntos, sin embargo, las decisiones y su ejecución pueden dejarse a los sectores separados.

La delegación de los poderes de creación y aplicación de normas, junto con la distribución proporcional de los fondos del gobierno para cada sector, es un poderoso estímulo para las diversas tendencias. Un aspecto de la definición de sociedad plural es que las organizaciones representantes de la sociedad siguen las divisiones sectoriales. Esto significa que la autonomía aumenta la naturaleza plural de una sociedad que ya lo es de por sí. Está en la naturaleza de la democracia unida hacer que las sociedades plurales lo sean más. Este acercamiento no es para evitar o anular las divisiones sectoriales, sino para reconocerlas explícitamente y para convertir las partes en elementos constructivos de una democracia estable. (Lijphart: 1999)

2.7 Desventajas de la Democracia Consensual

Debido a que el modelo unificado no solo sirve como una explicación empírica de la estabilidad política de un grupo de pequeñas democracias europeas, sino también como un ejemplo normativo para las sociedades plurales en cualquier otra parte del mundo, es necesario evaluar su *debilidad real y alegada*. Estas son de dos tipos: la democracia unida puede ser criticada por no ser lo *suficientemente democrática* y también por no ser lo *suficientemente capaz de lograr un gobierno estable y eficiente*. (Lijphart: 1999).

Si uno considera la presencia de una fuerte oposición como un ingrediente de la democracia, esta unidad es por definición menos democrática que el modelo británico de gobierno-contr-oposición; el gobierno de la gran coalición conlleva necesariamente ya sea una oposición relativamente pequeña y débil o la ausencia de cualquier oposición formal en

la legislatura. Esta objeción no es completamente justa: el ideal es una oposición política vigorosa que puede realizarse en un amplio grado en las sociedades homogéneas no puede ser usado como una norma para evaluar la actuación política de las sociedades plurales.

Bajo las desfavorables circunstancias de divisiones sectoriales, la democracia unida, aunque lejos del ideal abstracto, es el mejor tipo de democracia que puede esperarse de una manera realista. La objeción es también errónea: presupone que los partidos se alternan en el gobierno y la oposición.

Como se discutió antes, las divisiones sectoriales tienden a ser inflexibles y no permiten mucho movimiento de votos entre los partidos. No puede ser considerado muy democrático el excluir al sector minoritario o a sectores permanentemente de la participación en el gobierno. También debe señalarse que una gran coalición no dirige completamente a la oposición. Mientras haya un parlamento u otro cuerpo ante el cual la gran coalición es responsable, las críticas deben ser dirigidas no solo contra la coalición, sino aún más en contra de los miembros individuales de la coalición, por los que apoyan a los otros partidos.

Otra de las críticas de la calidad democrática del modelo unificador es que no logra la trinidad democrática de libertad, igualdad y fraternidad. El sector a que pertenece un individuo se encuentra entre éste y la sociedad nacional y el gobierno, y el sector puede ser opresivamente homogéneo. El modelo unificador se asemeja a la tipología de sociedad comunal, en la que los grupos intermedios son inclusivos en el sentido de que tiende a incluir todos los aspectos de la vida de sus miembros, (Lijphart; 1989, 65). Una sociedad altamente homogénea y conformista puede tener el mismo efecto desalentador en la libertad individual. Esto no es paradójico: la democracia unida resulta en la división de una sociedad plural en elementos más homogéneos y autorreprimibles.

La separación de los diferentes sectores y la autonomía que tiene para llevar sus propios asuntos también afectan el ideal de igualdad al menos de dos maneras. Primero, la democracia unida tiene mayor interés por el tratamiento igual y proporcional de los grupos que por la igualdad individual. Segundo, el aislamiento sectorial y la autonomía pueden ser obstáculos para el logro de una igualdad social. Las desigualdades regionales tienden a ser mayores en las democracias organizadas federalmente que en las unitarias, y entre los Estados soberanos que dentro de los Estados federales. (Lijphart; 1989, 66).

El unificacionismo tampoco es el régimen ideal en términos del tercer elemento de la trinidad democrática. Fraternidad significa paz positiva y la paz negativa de la democracia unificadora palidece por la comparación. Pero la coexistencia pacífica no debe ser ignorada.

La cuestión relevante no es cuál de los dos términos abstractos es el objetivo más deseable, sino cual es la meta más realista que se puede obtener. Obviamente la paz positiva y fraternal es una meta más valiosa por la que hay que luchar que la mera coexistencia pacífica, pero en la sociedad plural la coexistencia pacífica es preferible tanto a la paz no democrática como a una democracia inestable por la lucha sectorial. (Lijphart; 1989, 66).

Tal vez la crítica más seria y fundamental de la democracia unida concierne no tanto a su carácter poco democrático, sino a su falla potencial para lograr y mantener la estabilidad política, ya que varias de sus características pueden conducir a la indecisión e ineficiencia: 1) el gobierno por una gran coalición significa que la toma de decisiones será lenta. Es mucho más fácil arribar a acuerdos en una pequeña coalición con un rango más estrecho de opiniones políticas, que en una gran coalición que abarca a toda la sociedad plural; ésta es una de las razones por las que las coaliciones mínimas de ganadores son más factibles de formar en primer lugar que una gran coalición. 2) El veto mutuo incluye el daño ulterior de que la toma de decisiones pueda ser completamente inmovilizada. Por consiguiente puede producir la paralización e inestabilidad para la que la democracia unida está diseñada para evitar. 3) La proporcionalidad como una norma de reclutamiento para el servicio civil conlleva una prioridad más alta para los miembros de un cierto segmento que para el mérito individual, y puede así estar a expensas de la eficiencia administrativa. 4) La autonomía sectorial tiene un precio en el sentido literal de la palabra: al grado de que requiere la multiplicación del número de unidades gubernamentales y administrativas, así como el establecimiento de un gran número de facilidades separadas para los diferentes sectores, hace de la democracia unida un tipo de gobierno caro. (Lijphart; 1989, 69).

Por un lado, las *tradiciones institucionales y culturales* pueden presentar una fuerte resistencia a la democracia consensual, y por otro, la democracia consensual podría ser incapaz de echar raíces y desarrollarse sin el *apoyo de una cultura política consensual*. (Lijphart: 1999). Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: *el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción*.

El funcionamiento de las complejas sociedades como Bolivia, requiere de instituciones políticas democráticas que proporcionen un nivel decisivo de mediación y agregación entre, por un lado, factores estructurales y, por los otros, no sólo individuos sino

también las diversas agrupaciones bajo las cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades. Las instituciones democráticas son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones, y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Algunas instituciones políticas son organizaciones formales que pertenecen a la red constitucional de una poliarquía; entre éstas se incluye al congreso, al poder judicial, y a los partidos políticos. Otras, como las elecciones justas, se plasman en términos organizacionales de manera intermitente, pero no son menos indispensables.

Otros factores indispensables para el funcionamiento de la democracia en los Estados Plurinacionales con sociedades pluriculturales como Bolivia, —aquellos que atañen a la formación y representación de las identidades e intereses colectivos— pueden o no estar institucionalizados, o pueden ser operativos sólo para una fracción de los sectores potencialmente pertinentes. En las democracias representativas, esos patrones están muy institucionalizados y se plasman, en términos organizativos, por medio de arreglos pluralistas o neo corporativistas.

2.8 Condiciones Favorables para la Democracia Consensual

La democracia consensual conlleva la *cooperación de los líderes sectoriales-elites, a pesar de las profundas diferencias que separan a los sectores*. Esto requiere que los líderes sientan al menos un pequeño compromiso por mantener la unidad del país, así como un compromiso con las prácticas democráticas. También deben de tener una disposición básica para comprometerse en esfuerzos cooperativos con los líderes de otros sectores en un espíritu de moderación y compromiso, (Lijphart; 1989, 71). Al mismo tiempo, deben retener el apoyo y lealtad de sus propios seguidores. Por consiguiente, las elites deben realizar continuamente un difícil acto de balance. Hay dos problemas vitales: no solo el grado en el que los líderes de partido son más tolerantes que sus seguidores, sino también el grado en el que son capaces de llevarlos consigo. El término seguidores no se refiere aquí al público en todas partes, y por consiguiente no presenta un gran peligro para las posibilidades de ajuste de la elite, sino que se refiere más específicamente al grupo de nivel medio que puede ser descrito como *activistas políticos de la subélite*. El papel del liderazgo es claramente un elemento crucial en la democracia unida. . (Lijphart; 1989, 71)

El énfasis en el rol de la elite tiene la ventaja teórica de que ayuda en la explicación de la estabilidad política en sistemas en los que uno habría esperado inestabilidad. El

comportamiento de la elite parece más difícil de entender y menos susceptible a la generalización que el fenómeno de las masas.

Sin embargo, tanto el poder explicativo como el predictivo del modelo unificador pueden mejorarse, identificando las *condiciones que conducen a conjuntar cooperación de la elite y apoyo estable de los que no pertenecen a ésta: un balance múltiple del poder, tamaño reducido del país involucrado, reunir lealtades, aislamiento sectorial, tradiciones anteriores de reconciliación de la elite y—aunque mucho más débil y ambiguamente— la presencia de divisiones que se entrecruzan*. El grado en que estos factores contribuyen a la cooperación entre los líderes sectoriales y el apoyo leal de los seguidores en los sectores también son condiciones que no solo ayudan a establecer una democracia unida en una sociedad plural, sino también, una vez establecida, mantenerla y reforzarla. . (Lijphart; 1989, 71)

2.9 El Balance del Poder

Un balance múltiple del poder entre los sectores de una sociedad plural conduce mas a una democracia unida que un balance dual del poder o la hegemonía por una de las partes, debido a que si un sector tiene una clara mayoría, sus líderes podrán intentar dominar en vez de cooperar con la minoría rival. Y en una sociedad con dos tendencias de tamaño aproximadamente igual, los líderes de ambas pueden desear ganar y alcanzar sus fines por dominación, en lugar de cooperación.

La noción de un balance múltiple del poder contiene dos elementos separados: 1) un balance o equilibrio aproximado entre las partes; 2) la presencia de al menos tres sectores diferentes. Estos dos elementos juntos significan que todas las partes son minorías. Sin embargo, cuando son considerados separadamente, se pueden dar dos objeciones en su contra. Primero, el requerimiento de una configuración de poder múltiple de al menos tres segmentos implica que debe haber preferentemente tantos grupos como sea posible, (Lijphart; 1989, 75). La razón es que la cooperación entre los grupos se torna más difícil a medida que aumenta la participación en las negociaciones. Con el mismo argumento, la sectorización dual de una sociedad debería ser mejor que una triple. Pero el problema de la dualidad es que implica una hegemonía o un balance precario. Una razón adicional por la que una configuración moderadamente múltiple es preferible a una dual, es porque no lleva tan fácilmente a una interpretación de las políticas como un juego de suma cero. Si solo hay dos sectores o subculturas, la ganancia de uno se percibe fácilmente como la pérdida del otro. Con muchas subculturas, no queda muy claro quién pierde cuando una de las subculturas mejora su posición. Esto puede llevar a una situación en la que cada subcultura solo se

interese por sus propias ganancias y nadie considere los posibles costos de las decisiones. (Lijphart; 1989, 75).

Como resultado del análisis anterior, se ha evidenciado que las tareas de negociación y convenio son fundamentales y seguramente se verán amenazadas por la participación de demasiados sectores, por lo tanto, se puede concluir que el *número óptimo de sectores estaría entre tres y cuatro*.

2.10 Sistemas Multipartidistas

En las sociedades plurales con elecciones libres, las divisiones sociales predominantes tienden a ser trasladadas en divisiones de sistema de partido; los partidos políticos son probablemente manifestaciones políticas organizadas de los sectores. La presencia de estos partidos sectoriales es favorable para la democracia consensual. Pueden actuar como los representantes políticos de sus sectores, y proporcionan un buen método de selección de los líderes sectoriales que participan en las grandes coaliciones. Los partidos no son solo estructuras que pueden realizar esta función; en las sociedades plurales son sectores concentrados regionalmente y con una constitución federal la función de representación puede ser realizada, en lugar de o en adición, por los gobiernos estatales o por los representantes estatales en la legislatura y en el ejecutivo nacional. . (Lijphart; 1989, 82)

En una sociedad plural con partidos sectoriales, el multipartidismo moderado presenta la condición más favorable para la democracia unida de acuerdo con las ideas de Sartori; con algunas calificaciones a esta aparente convergencia. Primero, el argumento a favor de los sistemas multipartidistas moderados se limita solo a las sociedades plurales. En los países homogéneos, un sistema de dos partidos sería más estable y efectivo que un sistema multipartidista teniendo también ventajas considerables en términos de la calidad de la democracia. En particular, permite un modelo puro de gobierno-contraposición y un gobierno es un gabinete dependiente en el apoyo de la mayoría de la legislatura, ya que los dos partidos son entidades cohesivas, y que forman un partido en lugar de una coalición de gabinetes. (Lijphart; 1989, 83).

Segundo, el multipartidismo moderado es un factor favorable sólo bajo la condición de que todos los partidos sean minoritarios; más aun, es de gran ayuda si no son demasiado desiguales en tamaño.

Finalmente, en las sociedades plurales que no están sectorizadas moderadamente- esto es, aquellas que tienen solo dos o más en lugar de cinco o seis entidades significativas- un sistema de dos partidos o un multipartidismo extremo es preferible un multipartidismo

moderado. El criterio más importante es que los partidos políticos representan clara y separadamente a todos los sectores. Un mérito adicional de la representación proporcional es que permite la formación de partidos sectoriales y que no fuerza artificialmente el establecimiento de partidos más grandes pero menos representativos. (Lijphart; 1989, 84).

2.11 Tamaño y Democracia Unida

La característica sobresaliente de las democracias unidas europeas es que todas son en países pequeños. El menor tamaño tiene efectos tanto directos como indirectos en la probabilidad de que se establecerá la democracia unida y será exitosa: contribuye directamente a un espíritu de cooperación y reconciliación, e indirectamente aumenta las oportunidades de la democracia unida al reducir las presiones en la toma de decisiones, haciendo así un país más fácil de gobernar. Los efectos directos e indirectos de la pequeñez se derivan de las características internas de los países pequeños y de su posición externa vis a-vis con otros países espacialmente más grandes y más poderosos en el contexto internacional.

El efecto directo interno de la pequeñez es que es más probable que las elites se conozcan entre sí personalmente y se frecuenten; esto aumenta la probabilidad de que no consideraran a la política como un juego de suma cero y por lo tanto, elegirán estilos de reunión en vez de adversariales en la toma de decisiones. Steiner formula esta afirmación indicando que en los Estados pequeños la elite política es, comparada con la de los grandes Estados, relativamente pequeña. Por lo tanto es mayor la probabilidad de que los miembros de la elite política interactuarán con relativa frecuencia, (Lijphart; 1989, 85). Las mejores oportunidades que tienen las sociedades plurales pequeñas de lograr la estabilidad política no son resultado de su gran homogeneidad social, sino de sus elites unidas más estrechamente. Más aún, el efecto directo interno del tamaño pequeño en las posibilidades de la democracia unida no es lineal. Cuando un país es muy pequeño, su depósito de talento político también será bastante pequeño. Debido a que la democracia unida requiere de un liderazgo excepcionalmente capaz y prudente, la pequeñez es un factor favorable sólo hasta cierto límite. (Lijphart; 1989, 86).

El efecto directo externo del factor del tamaño es que los países pequeños tienen más probabilidad de ser amenazados o de sentirse amenazados por otros poderes de los países más grandes. Esos sentimientos de vulnerabilidad e inseguridad proporcionan fuertes incentivos para mantener la solidaridad interna. Los líderes políticos tenderán a mantenerse juntos y es probable que sus seguidores aprueben la cooperación intersectorial al enfrentar graves

amenazas externas. Es sorprendente que en todas las democracias unidas los pasos cruciales hacia este tipo de régimen fueran tomados con frecuencia en momentos de crisis internacional o amenazas específicas a la existencia del país.⁶ Las amenazas externas tienden a imprimir en las elites en pugna la necesidad de unidad y solidaridad; tal amenaza debe ser percibida como un peligro común por todos los sectores, con el fin de tener un efecto unificador. En general, las amenazas externas han engrandecido la solidaridad de las democracias unidas.

Los efectos indirectos del tamaño pequeño conciernen a los problemas de la toma de decisiones. La estabilidad de cualquier régimen puede ser considerada en términos del equilibrio entre sus capacidades y las demandas a éste, (Lijphart; 1989, 87). Es más probable que cualquier gobierno sea estable si no tiene que cargar presiones demasiado pesadas. Esta situación es de suma importancia en las democracias unidas, porque la dirección de las divisiones sectoriales es un proceso lento que demanda habilidad y energía de los líderes. La pequeñez reduce la carga en el sistema de toma de decisiones, con una precisión en lo referente entre los aspectos internos y externos: las presiones para implementar una política interna y las presiones para hacer una política externa.

Los aspectos internos indirectos de los países pequeños son más fáciles de gobernar que los grandes, porque tienden a ser menos complejos: el número y variedad de grupos e individuos cuyos intereses y actitudes han sido tomados en consideración son menos. Resulta obvio que en países más pequeños, será menor el número de intereses organizados o grupos de interés que contendrá, por lo tanto, serán menos complejos sus procesos de hacer política.

2.12 La Estructura de los Segmentos

Cuando se analizan los efectos que producen las segmentaciones sociales sobre el desempeño de gobierno y la estabilidad política, la primera y más importante distinción que se debe hacer es entre sociedades homogéneas, con muy poca diferenciación y las sociedades plurales o multiculturales, con divisiones significativas. Pero, dentro de estas últimas es necesario hacer mayores distinciones que se relacionan con las estructuras de tales clivajes: el número de segmentos y el grado de fragmentación que ello causa, hasta qué punto estas escisiones se contraponen o bien coinciden, el tipo y la intensidad con que se dan las diferencias, el efecto moderador de las lealtades transversales y, finalmente, la manera en

⁶ En la mayoría de los casos los cambios que surgen bajo la influencia de amenazas externas han probado ser bastante durables.

que se relacionan las diferenciaciones entre segmentos y las diferenciaciones que constituyen el sistema de partidos. (Lijphart; 1989, 95).

Con relación al número, tipo y profundidad de las segmentaciones, para el caso de los países europeos estudiados (Bélgica, Holanda, Austria y Suiza), las mayores divisiones las constituyen aquellas de carácter de clase, de religión y lingüísticas. Como se trataba de países altamente industrializados, la estructura de clase dentro de cada país, se consideró muy similar.⁷ Pero se detectaron diferencias importantes respecto a las otras dos variables. (Lijphart; 1989, 95).

2.13 Clivajes Transversales

Al existir dos o más divisiones o *clivajes en una misma sociedad*, es muy importante ver el grado de contraposición o bien de coincidencia que adquieren estos clivajes respecto unos de otros. Hay dos importantes razones para hacer tal distinción. En primer lugar, la forma en que se *entrecruzan* afecta la posibilidad de éxito de una democracia consensual ya que ello determina el número y tamaño relativo que adquieren los segmentos y, por lo tanto, el balance de poder entre ellos. En segundo lugar, el grado de *contraposición o contradicciones* entre los segmentos tiene importantes consecuencias en la intensidad de los sentimientos que se generan.

Por alguna razón diferente, también adquiere mucha importancia la forma en que se entrecruza la división socioeconómica con otros clivajes. Por ejemplo, si la división religiosa traspasa a la división socioeconómica, los diversos grupos religiosos tenderán a sentirse iguales; pero si la división religiosa coincide con la socioeconómica, los grupos de inferior status económico podrían generar resentimientos que harían difícil la cooperación entre segmentos, (Lijphart; 1989, 98).⁸ Al contrario, en caso de que las adhesiones religiosas se entrecrucen con varios niveles socioeconómicos, la contradicción se verá moderada.

De acuerdo a la teoría de entrecruce de clivajes, el efecto moderador sobre aquellas divisiones depende fundamentalmente del grado en que ellas se entrecrucen o bien coincidan unas con otras, pero también de la intensidad de los clivajes o, más precisamente, de la

⁷ Un buen indicador utilizado en este caso fue el empleo no-agrícola como porcentaje de la población en edad de trabajar. El estudio similar de este mismo indicador posiblemente nos será útil para determinar la composición de la sociedad boliviana.

⁸ El caso de Irlanda del Norte puede ilustrar esta idea; allí hay un alto grado de coincidencia del grupo católico con el sector más pobre de la sociedad, mientras los protestantes se asocian a clases económicamente más acomodadas.

diferencial de intensidades. El entrecruce de clivajes de igual intensidad tiende a la formación de grupos antagónicos que difícilmente estarán dispuestos a cooperar.

Sin embargo, la teoría de la democracia consociativa no descansa en la presencia de clivajes entrecruzados como explicación primaria de la estabilidad política de las sociedades plurales. Así, las divisiones que se entrecruzan constituyen un factor de importancia subsidiaria, que pueden o no ser favorables a la democracia consociativa. (Lijphart; 1989, 98).

2.14 Lealtades Comunes

El potencial de conflicto de los clivajes depende también del grado en que sus intensidades inherentes se ven moderadas por lealtades de otro orden, las que denominaremos lealtades comunes. Mientras los clivajes proveen fuerzas divisorias, las lealtades comunes producen fuerzas cohesivas. Estas pueden operar simultáneamente, por lo que la potencialidad de conflicto entre los clivajes dependerá del efecto combinado de tales fuerzas. Podríamos decir que es el efecto combinado de los clivajes socioeconómicos y religioso son los que da el grado de conflictividad en el caso de Irlanda del Norte. Mientras, en el caso de Holanda, el hecho de que las divisiones religiosas traspasen a la divisiones socioeconómicas, se debe más bien a la fuerza cohesiva de las ataduras religiosas, que suele ser más fuerte que la división de clase.

La interacción de los clivajes y de las lealtades comunes determina así el número y naturaleza de los segmentos en una sociedad plural. Estas lealtades comunes son aun más importantes si proveen de cohesión a la sociedad en su conjunto y de esta manera pueden moderar a todos los clivajes simultáneamente. El sentimiento nacional es potencialmente una de estas fuerzas cohesivas. No solo es importante su fuerza, sino también la cuestión de si realmente es capaz de unir a la sociedad o, en cambio, significa un nuevo clivaje que provee de lealtad a una nación que no necesariamente coincide con el Estado. (Lijphart; 1989, 102).

2.15 Sistemas Representativos de Partidos

Los partidos políticos son el principal medio institucional para traducir o interpretar los clivajes en el ámbito político. De aquí la gran importancia que tiene la relación que hay entre la división partidista y las otras divisiones que se presentan en la sociedad.

En los cuatro países europeos estudiados por Lijphart, existe una fuerte relación entre la preferencia partidista y la adhesión religiosa. En general, la división político-partidista tiende a coincidir con la división religiosa. En cuanto al clivaje de clase, es en parte coincidente y en parte es transversal respecto a la adhesión partidista. En cambio, respecto a

la división lingüística, esta es casi perfectamente transversal a la adhesión partidista. (Lijphart; 1989, 104).

2.16 Aislamiento de los Segmentos y Federalismo

Una sociedad plural tiende a organizarse de acuerdo a sus divisiones o segmentos. Estas organizaciones implican cierto grado de aislamiento de los segmentos entre sí, aspecto que puede ser conducente a una democracia consociativa. Por otra parte, como hemos visto, el método consociativo de autonomía de segmentos promueve un mayor desarrollo de redes organizacionales dentro de cada segmento. Por lo tanto, es más propio considerar el aislamiento de los segmentos que resulta en organizaciones políticas y sociales separadas, más como un método que como una precondition para la democracia consociativa. Sin embargo, existe un tipo importante de aislamiento de segmentos que no es producto de la democracia consociativa: el aislamiento de los segmentos a lo largo de determinantes geográficas. No obstante, aquí también la democracia consociativa puede incrementar el grado de separación mediante la aplicación de autonomías del tipo territorial: el federalismo.

Respecto a la cuestión lingüística, la fórmula Suiza de manejo de las relaciones de los diferentes grupos, contiene los siguientes elementos: (1) el aumento de la homogeneidad de las unidades constitutivas de la federación mediante la máxima segregación territorial posible de los diferentes grupos y, (2) la ubicación de todas las funciones en las cuales el lenguaje puede ser un tema sensible, como en educación, en aspectos intelectuales, asuntos artísticos, bajo la jurisdicción cantonal en lugar de federal.

Desde luego hay cantones que no son lingüísticamente homogéneos. ¿Cómo es posible explicar que no exista conflicto en su interior? Jürg Steiner lo atribuye a efectos del balance de poder. Es posible que una minoría de habla francesa esté inserta en una mayoría de habla germana, pero al mismo tiempo sus miembros pueden pertenecer a una mayoría católica, es decir, pueden ser minoritarios desde la posición de un clivaje, pero se compensan por pertenecer a la mayoría del otro clivaje. (Lijphart; 1989, 109).

2.17 Tradiciones de la Posición de Élite

Las sociedades plurales pueden gozar de gobiernos democráticos estables si sus líderes son capaces de comprometerse en un proceso de toma de decisión más bien cooperativo en lugar de competitivo. La cooperación entre elites puede ser motivada por la toma de conciencia acerca de los peligros inherentes a la existencia de clivajes segmentados. La teoría que sostiene que las sociedades plurales no pueden mantener regímenes democráticos estables se transforma así en una profecía que se niega a sí misma: las elites

cooperan a pesar de la existencia de diferencias que las dividen, porque de no hacerlo llamarían a cumplirse las *consecuencias negativas del carácter plural de la sociedad*.

Por otra parte, la tradición de cooperación de elites en los gobiernos locales puede transmitirse hacia el nivel nacional. En Austria y Suiza, el gobierno de gran coalición en los Länder y cantones precedió a las grandes coaliciones nacionales.

Una de las más expresivas e iluminadoras observaciones acerca del origen de la gran coalición en Austria la hizo Bluhm, quien utiliza la idea del contrato social Hobbesiano para describirla. El “estado de naturaleza” que los líderes católicos y los líderes socialistas habían experimentado entre 1918 y 1945, los condujo a la conclusión de un contrato social racional: “hacia 1945 los austriacos habían sufrido lo suficiente y estaban dispuestos a salir de su desesperada situación mediante un contrato social”.

Es particularmente importante hacer hincapié en el carácter voluntario, racional, orientado a resultados y contractual de los elementos de la democracia consociativa, ya que la discusión sobre ella como modelo normativo presupone que se trata de un ejemplo que puede ser seguido de manera libre y deliberada. Como veremos, la tradición de cooperación que predispone hacia la toma de decisiones de manera consociativa, de ninguna manera es extraña a las sociedades plurales del Tercer Mundo. (Lijphart; 1989, 121).

Seymour Martin Lipset argumenta que “una democracia estable requiere una situación en la cual todos los partidos mayores deben incluir adherentes pertenecientes a varios segmentos de la población. Un sistema en el cual los apoyos a los partidos corresponden demasiado estrechamente a las divisiones sociales no le será posible continuar sobre una base democrática, ya que refleja un estado de conflicto tan intenso y definido que excluye cualquier forma de compromiso”. (Lijphart; 1977, 85).

Esta afirmación es corroborada, por ejemplo, por el carácter transversal de los partidos religiosos holandeses. El hecho de que estos partidos sean heterogéneos respecto a su composición de clase, ha tenido un fuerte efecto moderador sobre la intensidad del conflicto socio-económico o sobre la potencialidad de conflictos de esta naturaleza. Pero, por otra parte, el hecho de que los partidos holandeses sean religiosamente homogéneos, no ha impedido la resolución de los conflictos religiosos por medios consociativos. (Lijphart; 1977, 86).

La resolución de conflictos de manera institucionalizada, es decir, por la vía de los partidos políticos, tiene su efecto en el modo consociativo de resolverlos. Por ejemplo, en Bélgica existen tres niveles de institucionalización de los clivajes. De mayor a menor, el

clivaje religioso está en primer lugar, ya que está muy institucionalizado; el de clase en segundo lugar, semi-institucionalizado y, en tercer lugar, la división lingüística que no se encuentra institucionalizada. Pues bien, el problema religioso- fue resuelto por acuerdo de los líderes, mientras que el tema lingüístico no pudo ser resuelto ya que el clivaje lingüístico no tiene expresión a través de los partidos.

En términos generales, la evidencia indica que la transversalidad puede ser funcional a la democracia consociativa, pero su influencia no es muy fuerte y no siempre es positiva. Las formas de transversalidad favorables son aquellas que atraviesan los clivajes de clases con otros clivajes, lo cual produce segmentos socio-económicamente equivalentes. También son inequívocamente favorables aquellas lealtades comunes que se extienden por toda la sociedad.⁹ (Lijphart; 1977, 87).

2.18 La Democracia Consensual en los Países Subdesarrollados

Arend Lijphart cita extensamente el estudio realizado por Sir Arthur Lewis a 13 países de África Occidental. Lewis distingue entre las sociedades plurales de África Occidental y las sociedades de clase como Gran Bretaña y Francia. Las sociedades plurales están divididas por diferencias tribales, religiosas, lingüísticas, culturales, económicas y regionales. Las sociedades de clase de Occidente son esencialmente homogéneas, en las que la pertenencia a clase socio-económica es la fuente principal de identificación política, pero que no constituye un clivaje muy profundo. Lewis atribuye la falla de la democracia en África Occidental y la emergencia de sus regímenes unipartidistas al hecho de que el tipo de democracia mayoritaria es inviable en las sociedades plurales. No es la democracia en sí un sistema inapropiado para las sociedades plurales, sino un tipo particular de democracia: la democracia estilo británico. (Lijphart: 1989)

Lo que las sociedades plurales necesitan, escribe Lewis, son gobiernos de coalición en lugar de la polarización entre gobierno y oposición. Esto es un imperativo del significado primordial de democracia: los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar, directa o indirectamente, en el proceso de toma de decisiones. El segundo significado de democracia, en cuanto a que la voluntad de la mayoría debe prevalecer, viola la primera regla si los representantes están agrupados en gobierno y oposición, ya que excluye a la minoría de la toma de decisiones por un período prolongado. En todo caso, la regla de la mayoría puede ser aceptable en una sociedad homogénea, pero en una sociedad plural “es totalmente inmoral, inconsistente con el significado primario de democracia y destructivo de cualquier prospecto

⁹ Como el sentimiento nacional, cuando coincide con el Estado o el sentimiento de unidad de país.

de construir una nación en la cual pueblos diferentes puedan vivir en armonía”. (Lijphart: 1989)

Por otra parte, cada segmento en una sociedad plural debe estar adecuadamente representado; esto significa, de acuerdo a Lewis, que ellos deben estar proporcionalmente representados. En una sociedad plural, el significado primario de democracia “conduce a la representación proporcional, en la que todos los partidos obtengan asientos en los organismos de decisión, incluyendo en el propio gabinete”. Así mismo, el mejor sistema de partidos no es necesariamente el bipartidista. El requerimiento clave es que cada segmento esté representado por su propio partido. Finalmente, Lewis recomienda una división federal de los poderes o, al menos, “un grado razonable de devolución provincial”. Un país con significativas diferencias regionales “necesita dar a sus provincias la oportunidad de tratar sus propios asuntos, si es que se desea que estén conformes con la unión política”. (Lijphart: 1989)

Todas las recomendaciones de Lewis están muy cercanas a los principios de la democracia consociativa. Esto es particularmente notable ya que ellas son exclusivamente producto de su creativa imaginación; en ningún momento él demuestra tener conocimiento de los precedentes empíricos provistos por las democracias consociativas europeas. La única diferencia entre el esquema de Lewis y las normas de la democracia consociativa es que Lewis tiende a ser más específico. Por ejemplo, tiene preferencia por una forma particular de método de representación proporcional: el voto único transferible, en lugar del sistema de listas. El primero aumenta la influencia del elector y reduce la de los líderes de partido. Como resultado, hace más difícil la tarea para los líderes de buscar acuerdos entre ellos.

Durante la segunda mitad del siglo pasado se registraron algunos casos de experiencias consociativas en el Tercer Mundo, con variados resultados. Existen tres ejemplos claros de aplicación en Líbano, Malasia y Chipre. En dos de estos casos, el régimen consociativo fue razonablemente exitoso durante un período extendido de tiempo, por lo menos de diez años. Las condiciones para la democracia consociativa, derivadas de su experiencia en países Occidentales y no Occidentales, de ninguna manera es desfavorable para su aplicación en el Tercer Mundo. (Lijphart: 1989)

Los casos de Líbano y Malasia, como asimismo la estrecha correspondencia entre el esquema de Lewis para África Occidental y el modelo consociativo de Lijphart, otorgan un sólido apoyo a la idea de que el arreglo consociativo debe tomarse seriamente como alternativa al tipo británico de democracia en las sociedades plurales del Tercer Mundo.

En todo caso, la democracia consociativa como modelo normativo, implica el rechazo a cualquier determinismo social. Se asume que las elites políticas [independientemente del grado de desarrollo del país] gozan de un alto grado de libertad de elección, y que ellos pueden recurrir al método consociativo de toma de decisiones como resultado de un proceso racional de reconocimiento de las tendencias centrífugas inherentes a las sociedades plurales, y que son capaces de desarrollar esfuerzos deliberados para contrarrestar estos peligros.

2.19 De la democracia consociativa a la democracia consensual.

El planteamiento central de Lijphart en *Modelos de Democracia* es que después de un análisis comparativo de los diferentes sistemas democráticos que hay en el mundo muestra que pueden identificarse claramente dos modelos de democracia: la democracia mayoritaria y la democracia consensual. Más aún, este concepto puede considerarse básicamente la evolución del término democracia consociacional, el cual explicó y desarrolló ampliamente en su libro ya clásico *La democracia en las sociedades plurales*. Así, aunque se trata en esencia del mismo concepto, la nueva denominación es mucho más sugerente y ambiciosa, ya que pretende hacer notar que se trata de un tipo de sistema político que persigue la anuencia de todo el conjunto social, no solo de la mayoría.

En *La democracia en las sociedades plurales*, Lijphart explicaba que la concepción clásica de la democracia la describía como un sistema político en el que el gobierno representaba al pueblo o, al menos, a la mayoría de éste. No obstante, no se reparaba en que la composición plural de muchas sociedades podía dificultar la operación normal de la democracia, ya que en este tipo de sociedades existían minorías sociales, diferenciadas del resto de la población por su lengua, religión o raza, que se verían sistemáticamente excluidas tanto de la representación política como de la atención gubernamental. En estas condiciones era necesario que el sistema democrático adoptara una serie de instituciones y prácticas que garantizaran la representación de todas las minorías, es decir, que se reconociera y asumiera la pluralidad de la sociedad. Así, del análisis de los sistemas democráticos que tenían incorporadas este tipo de instituciones, Lijphart distinguía que cuatro de ellas resultaban básicas: 1) Una gran coalición de los líderes políticos de todos los sectores de la población; 2) Un veto mutuo de cada uno de los sectores aplicable a las cuestiones vitales concernientes a su comunidad; 3) La proporcionalidad como característica principal de la representación política; y 4) Un alto grado de autonomía para el manejo de los asuntos específicos de cada comunidad. De acuerdo con su análisis, estos eran los elementos básicos de la democracia consociacional.

Así, en *La democracia en las sociedades plurales*, Lijphart pretendía mostrar que dentro del conjunto de sistemas democráticos había uno que se distinguía por estos cuatro rasgos y que bien podía llamarse democracia consociacional, cuya particularidad general radicaba en que era la mejor manera de adaptar la democracia a las sociedades plurales. Él mismo reconocía que este sistema podía tener algunos defectos y desventajas, pero también insistía en que corregía y superaba las debilidades de otros sistemas. Además, señalaba que el merito más importante de la democracia consociacional era que representaba la única manera de poner en práctica las instituciones y prácticas democráticas en las sociedades plurales, pues de otro modo se incurriría en desigualdades e injusticias contrarias al espíritu democrático.

Entre *La democracia en las sociedades plurales* y *Modelos de democracia* han transcurrido más de veinte años que han producido un cambio notable en el planteamiento original de Lijphart. De entre los muchos cambios que pueden observarse destaca que en este nuevo texto plantea con claridad que un análisis de los diferentes sistemas democráticos contemporáneos muestra que existen dos modelos de democracia: la democracia mayoritaria y la democracia consensual. Estos modelos se distinguen debido a que mientras la democracia mayoritaria coincide con la concepción tradicional de la democracia, es decir, que este es un régimen político en el cual un partido ostenta la titularidad del gobierno y la representación parlamentaria para que los otros desempeñen las funciones de oposición política, la democracia consensual interpreta a la democracia como un sistema que incluye a todos los partidos políticos representativos en las tareas ejecutivas y legislativas del gobierno.

Lijphart llegó a esta diferenciación a través del análisis de diez instituciones políticas básicas de 36 países democráticos. A partir de esa panorámica comparativa pudo determinar que la democracia mayoritaria se distingue por: 1) La concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes mayoritarios de un solo partido; 2) Predominio del Poder Ejecutivo sobre el legislativo; 3) Bipartidismo; 4) Sistema electoral mayoritario; 5) Sistema pluralista de grupos de interés; 6) Gobierno unitario y centralizado; 7) Concentración del Poder Legislativo en una sola cámara; 8) Flexibilidad constitucional; 9) Ausencia de revisión judicial; y 10) Bancos centrales que dependen del ejecutivo.

Asimismo, determine que la democracia consensual se distingue precisamente por las características contrarias, esto es: 1) División del Poder Ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas; 2) Equilibrio de poder entre ejecutivo y legislativo; 3) Multipartidismo; 4) Representación proporcional; 5) Corporatismo de los grupos de interés; 6) Gobierno federal y

descentralizado; 7) Bicameralismo fuerte; 8) Rigidez constitucional; 9) Revisión judicial; y 10) Independencia del Banco Central.

Lijphart analiza detalladamente en su libro cada una de estas características contrastantes. Del análisis que realiza establece que los 36 países estudiados encajan de una manera más o menos clara en uno u otro tipo. No todos ellos cumplen cabalmente con las diez características típicas de cada modelo, en la mayor parte de los casos tienen ciertas características atípicas, sin embargo, existen algunos ejemplos que se aproximan notablemente a la versión ideal. Por ejemplo, muestra como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados se acercan mucho al modelo ideal de democracia mayoritaria, en tanto que Suiza y Bélgica hacen lo propio con el modelo de democracia consensual.

El estudio de Lijphart aporta una gran cantidad de ideas fecundas y sugerentes. Dos de las conclusiones más importantes de su análisis son las siguientes. La primera de ellas es que a partir de la información empírica reunidos se puede desmentir la concepción tradicional acerca de la mayor efectividad gubernamental de la democracia mayoritaria. El planteamiento clásico indica que la democracia mayoritaria propicia una mayor estabilidad y consistencia al gobierno, esto es, que sus políticas públicas son más efectivas, sobre todo para generar crecimiento y desarrollo económico. No obstante, Lijphart postula que según la información empírica reunidos puede demostrarse que no es así, que ambos modelos tienen una gestión económica de similar calidad. Además, señala que los indicadores que aporta permiten ir mucho más allá, pues si en el plano de la gestión económica hay un desempeño similar de ambos modelos, en lo que se refiere a la benevolencia y benignidad de las políticas públicas, la democracia consensual es claramente superior. Es decir, este modelo se caracteriza por promover más abiertamente el bienestar social, la protección del medio ambiente, el humanitarismo de la justicia penal, y la ayuda exterior a los países subdesarrollados.

La segunda conclusión se desprende de la anterior. A pesar de que el planteamiento original de la teoría de Lijphart era que la democracia podía manifestarse a través de distintos modelos de organización institucional, ninguno de los cuales era mejor o peor que otro puesto que su virtud radicaba únicamente en que se adaptara al tipo de sociedad donde existía, esto es, la democracia mayoritaria a las sociedades homogéneas y la democracia consensual a las plurales, en *Modelos de democracia* se observa un cambio notable de esa formulación inicial. En este texto plantea que la democracia consensual es más conveniente que la mayoritaria no solo para las sociedades plurales, sino para todo tipo de sociedad.

Aun cuando Lijphart inicio sus investigaciones con un fin meramente descriptivo de los diferentes sistemas democráticos existentes, en la evolución de su pensamiento se presenta ahora un juicio prescriptivo sobre el mejor arreglo institucional que puede tener la democracia. El corolario de esta conclusión es que no solo los países que experimentan procesos de transición democrática harían bien en elegir este modelo, sino que aún aquellos donde ya existe la democracia mayoritaria deberían apuntar a transformarse en este sentido. Las implicaciones de esta afirmación son de una gran relevancia para la ciencia política. Ya las anteriores aportaciones de Lijphart habían encontrado un muy buen recibimiento en el medio, y ahora, con éstas, tal vez este sentando las bases de una clasificación útil y actualizada de las formas de gobierno.

Lijphart analiza también el desempeño de las democracias a través de indicadores macro que miden calidad de la democracia. Sostiene que se encuentra mayor calidad en la democracia cuando las políticas públicas se orientan de manera más benigna y benévola. Las democracias de consenso demuestran tener dichas cualidades de benignidad y benevolencia de la siguiente forma: son más proclives a ser Estados de bienestar; poseen mejores resultados en cuanto a la protección del medio ambiente; encarcelan a un número menor de gente y son menos dadas a hacer uso de la pena de muerte; y las democracias de consenso de los países desarrollados son más generosas con las ayudas económicas a los países en vías de desarrollo. (Lijphart: 1999)

De este modo Lijphart presenta los siguientes indicadores de calidad democrática:

1. **Representación de las mujeres** (representación parlamentaria femenina, representación femenina en el gabinete). Lijphart considera que “estas son medidas importantes de la calidad de la representación democrática por derecho propio y también pueden servir como indicadores indirectos de cómo están representadas las minorías en general”.

2. **Igualdad política**, medida a través de la ausencia de grandes desigualdades económicas (medida por medio de las relaciones ricos-pobres). Lijphart coincide con Dahl al reconocer una fuerte asociación entre la distribución como medida indirecta de desigualdad, puede considerarse al grado de alfabetismo, “ya que a mayor porcentaje de población alfabetizada, más ampliamente serán distribuidos en la sociedad los recursos intelectuales básicos”

3. **Participación electoral**. Según Lijphart “muestra hasta qué punto los ciudadanos están interesados en ser representados”.

4. **Satisfacción con la democracia.** Sólo puede medirse a través de encuestas que consulten a los ciudadanos si están satisfechos con la forma en que funciona la democracia en su país, es decir, si hay más proximidad entre las políticas gubernamentales y los deseos de los votantes.

5. **Proximidad (o distancia) gobierno-votante.** Se mide la distancia entre la posición del gobierno en la escala izquierda-derecha y la posición del votante mediano.

6. **Responsabilidad y Transparencia.** Se mide a través del índice de corrupción.

7. **Requisito del gobierno de la Mayoría.** Lijphart rescata a John Stuart Mill quien reconoce que el gobierno de la mayoría es el requisito fundamental de la democracia. Aquí cuenta que el gabinete sea apoyado por la mayoría de los legisladores o que el ejecutivo nacional esté ocupado por un gobernante elegido por la mayoría del voto popular.

El aporte de Lijphart constituye el primer esfuerzo en cuanto la conceptualización y operacionalización de la calidad democrática. La mayoría de los indicadores, por él propuestos, forman parte del Índice de Desarrollo Democrático.¹⁰

El IDD-Lat se calcula en base a la medición de cuatro dimensiones del desarrollo democrático:

Dimensión I; Condiciones básicas de la democracia

Esta dimensión es condición de mínima y verifica el cumplimiento mínimo de las reglas de la democracia, por lo tanto, solo es tomada en cuenta para incluir a cada país en el IDD-Lat. Todos los países de la región incluidos en el Índice la cumplen.

Dimensión II: Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles

Mide la "democracia de los ciudadanos" e incluye: Voto de adhesión política {(participación electoral - (Voto blanco +Voto Nulo)); Puntaje en el Índice de Derechos Políticos; Puntaje en el Índice de Libertades Civiles; Género en el Gobierno (Poder Ejecutivo-Poder Legislativo y Poder Judicial); Puntaje en el Índice de Condicionamiento de Libertades y Derechos por Inseguridad.

Dimensión III: Calidad institucional y eficiencia política

¹⁰ **Índice de Desarrollo Democrático** es una elaboración conjunta de la Fundación Konrad Adenauer y de Polilat que analiza y mide el comportamiento democrático de los países latinoamericanos. Desde el año 2002, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina - IDD-Lat, realiza un trabajo de relevamiento de los datos de dieciocho países de la región comparando estadísticas y estudios de opinión que permiten analizar el desarrollo de los países en su comportamiento democrático. El IDD-Lat mide cuatro dimensiones de la democracia latinoamericana: 1) el cumplimiento de las condiciones formales de la democracia; 2) El ejercicio de derechos políticos y libertades civiles de los ciudadanos; 3) La calidad institucional y la eficiencia política; y 4) El ejercicio de poder efectivo para gobernar generando mayor desarrollo económico y social. 18 países de la América Latina en orden geográfico de sur a norte: Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, *Bolivia*, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y República Dominicana.

Mide la democracia de las instituciones" e incluye: Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción; Participación de los partidos políticos en el Legislativo; Accountability (Legal, Política y Social); Indicador de desestabilización y Crisis de Gobierno

Dimensión IV: Ejercicio de poder efectivo para gobernar

Mide las contribuciones del ejercicio del poder democrático al desarrollo económico y social del país e incluye dos subdimensiones:

Subdimension I: Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar:

Incluye indicadores de: Desempeño en Salud (Mortalidad Infantil; Gasto en salud como % PIB), Desempleo Urbano, Hogares bajo línea de Pobreza, Desempeño en Educación (Matriculación Secundaria, Gasto público total en Educación como % PIB).

Subdimension II: Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica:

Incluye indicadores de: Puntaje en el Índice de Libertad Económica, PIB per cápita PPA precios, Brecha de Ingreso (relación de ingreso quintil menor y mayor), Endeudamiento (% de deuda sobre PIB), Inversión (Inversión bruta fija s/PIB).

2.20 El aporte de Leonardo Morlino

Leonardo Morlino es una referencia fundamental en el análisis del cambio político, la democratización y las transiciones a la democracia. En *Democracias y Democratizaciones* Morlino analiza algunas de las principales dimensiones que están en el centro del cambio político. A él se debe la introducción del concepto de *Coalición Política Dominante*, en los estudios sobre cambio político y, las transiciones políticas.

El concepto de *Coalición Política Dominante* ha sido decisivo para el desarrollo de las teorías contemporáneas del cambio político, ya que es un concepto *bisagra* que permite incorporar en el seno de la reflexión tanto los aspectos estructurales como los de corta duración, sobre todo cuando se inicia un *proceso de cambio*, cuya base está claramente supeditada a la articulación y el posterior desarrollo de un periodo histórico de crisis política. (Morlino: 2005) Una *coalición política se vuelve dominante cuando está en posibilidades de imponer las soluciones por ella preferidas en virtud de la posesión o el uso consciente de la mayoría de los recursos, los cuales pueden ser electivos, no electivos y de influencia, y coercitivos*. Con esto, podemos comprender mejor tanto las soluciones puestas en acción por los actores y sus estrategias, como los aspectos de la estructuración de los regímenes políticos. (Morlino: 2005)

Morlino prefigura y desarrolla el cambio político mediante los ritmos y las fases propias de la democratización, al establecer el conjunto de secuencias o momentos lógicos

del propio cambio: crisis, colapso, transición, instauración, consolidación y, por último, profundización de la calidad democrática. Esto nos ayuda a pensar en la sugestiva y provechosa definición de la transición (política) como *régimen temporal* que, en cierta medida, se le debe a este autor. (Morlino: 2005)

Dada la concepción de la transición política como régimen temporal, un núcleo temático sobre el cual Morlino ha desarrollado una reflexión importante es la *Consolidación Democrática*; el proceso de firme establecimiento y adaptación de las estructuras democráticas, normas y relaciones entre el régimen y la sociedad civil que permiten que el propio régimen democrático gane autonomía y legitimidad. (Morlino: 2005)

Este proceso implica el *reforzamiento del régimen democrático* para impedir posibles crisis futuras. Al definir la consolidación democrática como un *proceso*, se posibilita su análisis en modo *diacrónico* —con las implicaciones metodológicas que un enfoque de este tipo conlleva—, se puede tener un mejor entendimiento de la propia dinámica del régimen democrático y las relaciones entre los actores implicados. Esto nos permitiría comprender y explicar, además, por qué aquellos actores que se acomodan en el régimen pueden beneficiarse más del nuevo ordenamiento institucional y proteger mejor sus propios intereses, o estar en una mejor posición para hacer prevalecer sus decisiones. Sin embargo, su definición también nos ayuda a pensar la consolidación democrática como un *resultado*. (Morlino: 2005)

Es decir, en qué medida el régimen democrático está consolidado, persiste y qué tan estables o fuertes son la autonomía y la legitimidad alcanzadas en su interior. En efecto, el tema que se encuentra detrás de esta última argumentación es el de la perdurabilidad de los procedimientos y las instituciones del régimen democrático, es decir, los factores fundamentales que permiten explicar la persistencia y la estabilidad, por una parte, y el cambio de un determinado régimen, por la otra. (Morlino: 2005)

Morlino se refiere a aquellos factores que indican el grado de consolidación finalmente alcanzado o la situación de *mantenimiento* de una democracia en estricto sentido que, por su parte, lleva al régimen político hacia una posterior crisis.

Morlino indica algunos de los factores esenciales de este proceso:

- 1) la legitimidad o apoyo hacia el régimen por parte de la comunidad política en general y de la élite política en particular, lo que puede llevar a una consolidación *fuerte* o *débil*;
- 2) el proceso que da pie al rendimiento, la eficacia decisional y la efectividad en los distintos componentes del régimen político (estructuras y procedimientos y sus relaciones) en vías de

consolidación, y que puede expresarse en modo *sectorial* o *total* que, a su vez, inciden en el grado de legitimación que pueda alcanzarse;

3) los reequilibrios entre gobierno y oposición, que dependen en gran medida de las posiciones ideológicas y la actividad de los grupos en la oposición y,

4) el tipo de relaciones que se establezcan entre la oposición con el gobierno, y que pueden volver a la Consolidación *Conflictiva* o *Negociada*.

Morlino puntualiza un *aspecto decisivo de los procesos de consolidación democrática: la relación y el impacto de los partidos políticos y sus elites, con los grupos de presión e interés*. Para alcanzar autonomía, los partidos y los grupos de interés tienen que caracterizarse por un papel de *protección*, desempeñado por el sistema de partidos respecto a los grupos. Si existe ese rol, la autonomía se ha alcanzado en forma definitiva. Esta función es entonces la que desempeñan los partidos preocupados por controlar el acceso de los grupos de interés a las arenas decisionales, de manera que dichos grupos no tengan entrada en estas últimas. Para esos grupos no existe otro modo de proteger sus intereses sino a través de la intermediación del partido. (Morlino: 2005)

Los *partidos políticos* desempeñan un papel preponderante en la toma de decisiones con relación a los grupos, por lo que la consolidación es *incluyente*. Cuando los grupos tienen una fuerte incidencia en los partidos y acceso directo a cuestiones de política, la consolidación es, por lo que se refiere a los partidos, *excluyente*. (Morlino: 2005)

Este análisis culmina con el desarrollo de la llamada *Teoría de los Anclajes*. Hay dos aspectos fundamentales para destacar de esta teoría:

El *primer aspecto* es que a pesar de que Morlino concibe la teoría de los anclajes para dar cuenta de la consolidación democrática en un conjunto de países claramente inscritos en una misma dimensión espacial, inclusive en una misma dimensión temporal (Europa Mediterránea y, en particular, Italia, Grecia, España y Portugal), sus premisas y derivaciones analíticas son pertinentes para la literatura sobre democratizaciones por su *flexibilidad y prudencia* al no pretender elaborar un *modelo teórico totalizante*, antes bien, un modelo local que permite describir y explicar, fundándose en un cuidadoso y profundo trabajo empírico. (Morlino: 2005)

El *segundo aspecto*, atañe a una cuestión que tentativamente podríamos denominar cognitiva. Es decir, las dos dimensiones fundamentales de base para dar cuenta de la situación y el rumbo que está siguiendo una determinada consolidación democrática son, según Morlino, el papel y el peso de los grados y/o los niveles de legitimidad y *consenso*

(aceptación/ satisfacción) y “el desarrollo diversificado, según sean los casos, de cuatro modalidades de anclajes institucionales”, lo que permite a su vez indicar la *dirección* de las relaciones entre instituciones de representación y de gobierno, estructuras intermedias — sobre todo partidos políticos— y sociedad civil en una democracia de reciente creación y que está expresando un pasaje medianamente efectivo hacia su consolidación. (Morlino: 2005)

Las anclas o anclajes de la consolidación son cuatro:

- 1) El desarrollo de los partidos políticos (profesionalización, oferta política, el papel de la llamada elite del partido);
- 2) El neo corporativismo, que indicaría el grado de acuerdo y/o conflicto entre empresarios, sindicatos y estructuras intermedias;
- 3) El clientelismo político, sobre todo cuando los ciudadanos corresponden más a una sociedad civil no del todo organizada o intermitente;
- 4) El papel de los partidos políticos tanto en el gobierno como en la oposición para controlar el acceso de los grupos de interés a las arenas decisorias (función de *gatekeeper*).

Estas cuatro anclas se leen como un desarrollo acabado de los factores esenciales del proceso de consolidación arriba delineados (legitimidad, eficacia decisoria y efectividad, relaciones gobierno oposición y relaciones entre partidos y grupos de interés).

A partir de estas cuatro anclas, construye cuatro tipos de consolidación democrática según el particular proceso de anclaje o *enganchamiento* institucional (*neutralidad* o *dominio*) que esté presente en un determinado país:

- a) Consolidación estatal;
- b) consolidación elitista;
- c) consolidación partidista de la democracia; y
- d) una situación de mantenimiento de la misma.

Los desarrollos más recientes a nivel teórico y empírico de Morlino, están concentrados en la “*calidad de las democracias*” o el *estado de “salud” del régimen democrático*. El elemento que articula su propuesta de consolidación democrática, la llamada teoría de los anclajes y el debate de la calidad de la democracia, está dado por *una parte* por la plena consolidación del Estado de derecho como requisito formal indispensable para poder discutir seriamente la consolidación democrática en un determinado país; y *por otra*, el Estado de derecho resulta ser la primera dimensión que discute en su análisis de calidad de la democracia y que funciona como *pivote* de las otras dimensiones. Las otras dimensiones de

estricto carácter procedimental son, junto al llamado *rule of law*, la rendición de cuentas (*accountability*) y la reciprocidad (*responsiveness*). (Morlino: 2005)

Morlino incluye en su análisis dos dimensiones: el aseguramiento de los derechos y sus libertades, y la igualdad económica, política y social. En base a este análisis, Morlino plantea algunos de los principales problemas que el análisis de la calidad democrática deberá enfrentar:

- 1) El peso de la llamada herencia autoritaria;
- 2) El tipo de diseño constitucional más oportuno para cobijar, consolidar y profundizar la calidad de una democracia real;
- 3) La relevancia de los anclajes que se irán desarrollando y madurando en el transcurso del propio proceso de consolidación; y
- 4) El contexto y los factores internacionales para la profundización o la subversión de la calidad de la democracia.

El tema de la calidad de la democracia en Bolivia nos parece oportuno porque puede interpretarse como el surgimiento de la necesidad de introducir criterios más pertinentes y *realistas* para examinar su grado de consolidación y de aseguramiento de los derechos, cuya democracia se encuentra en la actualidad muy por debajo de los estándares mínimos de calidad deseables; que aún no ha encontrado una salida medianamente plausible para superar las inercias de su pasado autoritario.

2.21 Los Sistemas de Partidos Políticos en América Latina

Los sistemas de partidos en América Latina presentan una serie de rasgos comunes entre los cuales podría citarse la tendencia al pluripartidismo moderado. Si bien la mayoría de los sistemas de partidos consta de más de dos partidos, son escasos los sistemas con más de cuatro partidos efectivos, lo cual resulta más relevante por haberse adoptado la forma de gobierno presidencial. El hecho de que el número de partidos no redunde en problemas evidentes de gobernabilidad relacionados con la dificultad para formar gobiernos, que teóricamente acarrearía la existencia de más de dos partidos, avala las revisiones que se han hecho a la vinculación clásica que relaciona el bipartidismo con la estabilidad. El caso latinoamericano plantea, además, que los principales problemas de gobernabilidad no se derivan de esta característica; antes al contrario, la tendencia en varios países hacia el aumento en el número de partidos puede percibirse como una respuesta hacia la búsqueda de una mayor representatividad política de sectores más o menos minoritarios. (Alcantara: 2004)

Tampoco el número de partidos de los sistemas de partidos latinoamericanos parece estar asociado con los índices de polarización en la dirección apuntada por las aportaciones teóricas clásicas en este ámbito, de forma que coexisten sistemas bipartidistas con niveles de polarización elevados con sistemas pluripartidistas con bajos niveles de polarización. De esa forma, son otros factores los que explican, en cada caso, la polarización ideológica. Ahora bien, si resulta pertinente esperar algún tipo de relación entre polarización ideológica y estabilidad democrática de acuerdo a la comparación entre los distintos países. (Alcantara: 2001)

Por otra parte, es indudable que la *calidad de la democracia* en América Latina está afectada por la representatividad y la institucionalización de los sistemas de partidos nacionales. Las demandas por representar conflictos nuevos o cambiantes se combinan con la necesidad de estabilizar los sistemas de partidos. La tensión generada por estos dos procesos, que actúan en sentido contrario, refleja el efecto del legado histórico en la conformación actual de la mayoría de los sistemas de partidos en América Latina. Más específicamente, la ausencia de una estructura de clivajes sólida que definiera históricamente a los sistemas de partidos, no habiéndose producido en América Latina un “congelamiento” de clivajes como sucedió en la conformación de los sistemas de partidos europeos, explica en buena medida la paradoja de que los sistemas de partidos requieran a la vez, institucionalización (funcional para la estabilidad de los regímenes democráticos) y cambio (para adaptarse a procesos sociales cambiantes en un contexto de globalización creciente). Del equilibrio entre ambos aspectos dependerá en buena medida la estabilidad y gobernabilidad democrática futura en la región latinoamericana. (Alcantara: 2001)

2.22. Modelos de Gobiernos de Coalición en Sudamérica y Comparación entre Países

Existen elementos empíricos a la discusión recurrente entre quienes examinan las instituciones democráticas, centrada en las falencias de los regímenes presidencialistas para generar consenso entre los diversos sectores que conforman el sistema político.

El funcionamiento en siete democracias sudamericanas, que tendieron a sustituir la propensión mayoritaria de sus instituciones por fórmulas consensuales, pero manteniendo como un dato inamovible la forma política presidencialista, determina que la adopción de ciertos componentes consensuales ha derivado en la conformación de diversos patrones, en algunos casos de colaboración y en otros de confrontación entre los actores intervinientes, lo cual torna extremadamente difícil elaborar una categoría morfológicamente definida como presidencialismo de consenso.

En décadas recientes -una vez superado el clásico debate entre parlamentarismo y presidencialismo- se han hecho nuevos estudios acerca del funcionamiento de las instituciones políticas en estas latitudes, intentando captar matices que dieran cuenta de la plétora de esquemas gubernamentales posibles dentro del tipo general de Presidencialismo. (Gallo; 2006, 35-58).

El debate académico acerca de las perspectivas de supervivencia de la democracia en Latinoamérica y de su vinculación con el sistema político, ha sido enriquecido con las valiosas contribuciones entre democracias mayoritarias y democracias de consenso, y tiende a colocar a los regímenes presidencialistas en la primera clase, a partir de una serie de dimensiones. Lijphart en *Modelos de Democracia* (2000), agrega algunas variables nuevas para su clasificación, y divide las diferencias entre ambos grupos en dos grandes dimensiones claramente separadas, la dimensión Ejecutivo-Partidos y la Federal-Unitaria. (Lijphart: 2000).

Las cinco características de la primera dimensión, que, según el esquema propuesto por Lijphart, distinguen a la democracia de mayoría de la de consenso son: (*Ver cuadro 1*)

Cuadro 1
Clasificación entre democracias mayoritarias y de consenso

Dimensión Poder Ejecutivo-Partidos:		Modelo mayoritario	Modelo de consenso
1.	Gabinetes	Concentración. Gabinetes de un solo partido. Estricta mayoría.	Participación. Grandes coaliciones.
2.	Relaciones legislativo-ejecutivo.	Fusión. Hegemonía del gobierno.	Separación formal e informal legislativo-ejecutivo.
3.	Sistemas de partidos	Bipartidismo.	Pluripartidismo.
4.	Sistema electoral	Mayoritario.	Proporcional.
5.	Sistemas de grupos de interés	De mayoría relativa con competencia libre entre los grupos	Sistemas de grupos de interés coordinados y corporatistas

FUENTE: (Gallo; 2006,37)

En los regímenes presidencialistas el titular del Ejecutivo es elegido por el voto popular, ya sea directamente o por vía de un colegio electoral, mientras que los primeros ministros son seleccionados por los cuerpos legislativos, esto contribuye a que no intervengan sectores institucionales en el proceso selectivo y que, por lo tanto, no se los incluya en cargos públicos. A esto se suma el carácter unipersonal del ejecutivo que, a diferencia de la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas en los regímenes parlamentarios, torna extremadamente problemático compartir el poder en el presidencialismo. A la vez, la

circunstancia de que *el* ganador se lleva todo, deriva en que las únicas alternativas electorales sean las de métodos de pluralidad y de mayoría; y el hecho de que la presidencia sea la mayor recompensa política a ganar, y que solo los partidos más grandes tengan posibilidades de obtenerla, representa un impulso fuera del multipartidismo y en dirección a un sistema bipartidista. (Gallo; 2006, 37).

Así, según esta concepción, el presidencialismo es hostil a los compromisos de consenso y a los pactos necesarios en el proceso de democratización y durante períodos críticos, lo cual trae aparejado las siguientes consecuencias: situaciones de bloqueo, imposibilidad de formar coaliciones estabilizadoras y falta de fusibles institucionales que eviten la caída del sistema frente a las crisis y emergencias, lo cual deteriora la gobernabilidad, arriesga la estabilidad y afecta la eficiencia del sistema. (Gallo; 2006, 37).

En la medida en que en los países latinoamericanos existen intensas diferencias políticas surgidas de una historia reciente de dictadura militar, grandes desniveles sociales y profundas divergencias económicas, se hace imperioso el establecimiento de un consenso capaz de articular soluciones que, si bien no terminan con las desigualdades, las encauzan en procedimientos que garantizan la viabilidad democrática. (Gallo; 2006, 37).

La necesidad de aplicar en los países con sistema presidencialista en los que falta el consenso, una forma de gobierno consensual en vez de uno de mayoría, implica un trayecto de pactos y concertaciones entre los actores, que deberán ser confirmados, convalidados y efectivizados a través de una amplia coalición gubernamental, parece constituir la vía apropiada para abrir el camino hacia la consolidación institucional de las democracias latinoamericanas. (Gallo; 2006, 38).

El desglosar el esquema de alternativas cerradas y dicotómicas, en el que se asocia la existencia de ciertos rasgos peculiares con la presencia de uno de los modelos determinados, y exponer que la adopción de características propias de la democracia de consenso no siempre da como resultado configuraciones de compromiso. (Gallo; 2006, 38).

A partir de allí busca establecer cómo influye la adopción de caracteres de compromiso sobre el funcionamiento de un gobierno presidencialista de coalición, y de ahí en adelante este cuestionamiento será su pregunta de investigación. Con el objeto de responderla satisfactoriamente evalúa si en los modelos analizados, los Presidentes terminaron su mandato; si se mantuvo la coalición inicial durante todo el período gubernamental y si pudieron establecerse y preservarse los elementos de compromiso incorporados. En caso de

hallar respuestas afirmativas podrá sostener que se logró un buen funcionamiento de un gobierno de coalición. (Gallo; 2006, 38).

Frente a la pregunta planteada, formula una respuesta tentativa que obra de hipótesis de su trabajo: *el establecimiento de un tipo de gobierno de coalición en sistemas presidencialistas tiende a ser más funcional y eficaz cuanto más se puedan neutralizar los componentes consociativos del mismo*. Por lo tanto, establece que es difícil que *la incorporación de elementos de compromiso* (variable independiente) dé como resultado un *buen funcionamiento de un tipo de gobierno de coalición* (variable dependiente). (Gallo; 2006, 38).

Antes de proceder a la contrastación empírica de su hipótesis, debe operacionalizar esta última variable, desglosándola en las siguientes dimensiones: Presidentes que terminaron su mandato, mantenimiento de la coalición inicial y preservación de elementos consociativos (es decir, las cualidades que según Lijphart, figuran en la segunda columna de la tabla referente a los modelos gubernamentales). A partir de estos aspectos centrales evalúa el comportamiento de sus variables de análisis. (Gallo; 2006, 38).

Con el propósito de comprobar su hipótesis realiza un análisis sobre el funcionamiento de las democracias presidencialistas en los países sudamericanos en los que se intentó, de una manera u otra, forjar una coalición gubernamental -Argentina, **Bolivia**, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay- teniendo en cuenta su evolución reciente, tanto en términos de compromisos interpartidarios como de enmiendas realizadas en sus constituciones, tendientes a lograr fórmulas consensuales en sustitución de la propensión mayoritaria que predominaba en los países de nuestra región. (Gallo; 2006, 39).

En su análisis toma en cuenta la combinación y articulación de ciertos factores, por ejemplo, las atribuciones formales de las ramas de gobierno, el sistema electoral, las características de la competencia entre los partidos, etc., como así también los contextos sociales y políticos en que se desenvuelven estos regímenes. (Gallo; 2006, 39).

El corte temporal que toma es el comienzo de la implementación –formal y/o informal- de herramientas consensuales en el funcionamiento político institucional de países sudamericanos, que por sus realidades complejas y arreglos institucionales, se constituyeron en ejemplos de modelos de coalición en la región.

Después de las reformas de las últimas décadas del siglo XX, el presidencialismo en los países latinoamericanos, con sus particulares formas de combinar aquellos elementos y sus variadas configuraciones institucionales, ha oscilado entre modalidades

predominantemente mayoritarias, otras considerablemente plurales y también algunas plebiscitarias (Gallo; 2006, 39).

Las reformas políticas que tuvieron lugar en América Latina durante los ochenta y noventa estuvieron inscriptas en un marco en el que se consideraba como un dato inamovible la existencia de un sistema de gobierno presidencialista. Sin embargo, el objetivo principal de estas reformas, en la mayoría de los casos, fue atenuar aquellos rasgos que eran concebidos como los causantes de la ingobernabilidad y la parálisis institucional, procurando alcanzar un tipo de presidencialismo que se aproximara al modelo consensual descrito antes. (Gallo; 2006, 40).

Gallo señala que las posibilidades de una implementación exitosa de este tipo de régimen político están en estrecha relación con los elementos antes mencionados: el sistema partidario, el régimen electoral y la constelación de atribuciones presidenciales sobre el legislativo.

Con respecto al sistema de partidos, arguye que en los últimos decenios del siglo pasado, en *Argentina*, a los dos históricos partidos -la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ)- sobre los que todavía se erigía el sistema político democrático, se les sumó una tercera fuerza con un elevado nivel de apoyo -el Frepaso- un típico partido profesional electoral, que llegó a arrebatarse el segundo puesto al radicalismo, lo cual produjo que el sistema de partidos nacional virara hacia un sistema con un formato multipartidista moderado y una mecánica de partido predominante. (Gallo; 2006, 40).

En *Chile*, sostiene que “las fuerzas que acapararon el sistema pluripartidista hasta la década del setenta, se reagruparon en dos grandes bloques colectivos, conformando lo que posteriormente se dio en llamar el copamiento coalicional : por un lado, la Concertación de Partidos Democráticos, con el Partido Socialista (PS), la Democracia Cristiana (DC), el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), el Partido por la Democracia (PPD), cuyo propósito era evitar que el presidente de facto se eternizara en el poder, completando un cuarto de siglo de gobernantes dotados de poderes omnímodos; y por otro, la Alianza por Chile, aglutinaba a los partidos de derecha, Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI)”. (Gallo; 2006, 40).

“En *Uruguay*, el Partido Colorado (PC) y el Partido Blanco o Nacional (PN), cuya distancia ideológica es baja, compitieron pacíficamente por el poder durante más de cien años de bipartidismo. Esta situación sufrió una alteración a principios de la década del 70 con la aparición del Frente Amplio/Encuentro Progresista (FA/EP) como tercer partido, lo cual

derivaría con el correr de las décadas en la configuración un nuevo formato partidario, que posteriormente requeriría reajustes institucionales para facilitar su adaptación”. (Gallo; 2006, 40).

“En *Brasil*, surgió una multitud de nuevos partidos débiles, indisciplinados, sin jerarquización ni estructura interna- como los casos del Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido de la Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) y Partido da Frente Liberal (PFL), que coexistieron con otros sólidos y estructurados partidos -por ejemplo, el Partido do Trabalhadores (PT)-“. (Gallo; 2006, 40).

“En Bolivia los partidos políticos presentan una debilidad constitutiva, aunque pueden establecerse distinciones entre ellos: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), un histórico partido popular, que se diferencia de las nuevas formaciones tales como la Acción Democrática Nacionalista (ADN), el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), Conciencia de Patria (CONDEPA) y la Unión Cívica Solidaridad (UCS)”. (Gallo; 2006, 41).

“En *Ecuador*, los principales partidos -el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), el Partido Social Cristiano (PSC), la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP)- se formaron en la década de 1970 e inicios de la siguiente, en pleno proceso transicional. En estos tres casos, al tratarse de sistemas partidarios incoativos y no estructurados con alta fragmentación partidaria y presencia de partidos atrapa todos e indisciplinados, tal situación ha derivado en que los presidentes se vieran compelidos a pertrechar extensas coaliciones legislativas para evitar tener que gobernar con una minoría parlamentaria, situación proclive al conflicto político-institucional”. (Gallo; 2006, 41).

“En *Paraguay* después de las primeras elecciones limpias en 1993, el juego partidista quedó legitimado entre la Acción Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Aunque los elevados conflictos internos que presentan las fuerzas políticas paraguayas, particularmente la ANR, han contribuido a debilitar constantemente al sistema partidario de este país”. (Gallo; 2006, 41).

“La tradición de utilizar la representación proporcional en los comicios legislativos, junto a la propia heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas había acentuado algunas características de los sistemas de partidos en los países estudiados: *multipartidismo poco estructurado* en *Brasil, Bolivia* y *Ecuador* o ideológicamente polarizado en *Chile*”. (Gallo; 2006, 41).

“En consecuencia, el alto número de partidos provocó una rotación más compleja a la hora de alcanzar éxitos electorales y de conformar acuerdos amplios que llevaran a gobiernos de coalición. En efecto, un exceso de fuerzas partidistas suele ser perjudicial para la gobernabilidad, en la medida en que hace más intrincada la construcción de compromisos sólidos, claros y estables entre aquellos sectores dispuestos a concertar y cogobernar”. (Gallo; 2006, 41).

“En cuanto a los poderes presidenciales, vemos que los siete países presentan variaciones considerables al respecto: Chile, Ecuador y Argentina son casos de una presidencia *potencialmente dominante*, la cual tiene como atributos propios la capacidad de emitir decretos de necesidad y urgencia, el veto fuerte (se requiere más de un 50% de la cámara para una insistencia), puede tener también la introducción legislativa exclusiva de ciertos proyectos de ley en áreas establecidas (en el caso argentino y ecuatoriano, no la tiene)”. (Gallo; 2006, 41).

La presidencia brasileña, por su parte, es *proactiva*, lo cual implica que el presidente tiene poderes de decreto, pero no así veto fuerte. En Uruguay y en Bolivia, los poderes del primer magistrado son reactivos, es decir que el presidente si bien puede vetar e introducir ciertos temas, no puede establecer leyes sin previa autorización del Congreso, es decir que no cuenta con poder de decreto. Finalmente, Paraguay tiene una presidencia *potencialmente marginal*, la cual ni siquiera cuenta con el veto (Gallo; 2006, 39).

Así, en lo concerniente a la influencia de estas potestades presidenciales sobre las chances de establecer gobiernos consociativos, Gallo considera que cuanto más concentrado esté el repertorio de facultades institucionales en la silueta presidencial, menos estímulos existen para cooperar en una fórmula consensuada. (Gallo; 2006, 42).

El trabajo de Gallo procura demostrar que los mecanismos impulsados para menguar los poderes presidenciales y estimular la cooperación no siempre han derivado en configuraciones consociativas, y que, aunque la enrevesada combinación de multipartidismo y presidencialismo puede desembocar en situaciones problemáticas para la democracia, no se puede formular una clave infalible que sirva para contrarrestar la conjunción de ambos elementos y que conduzca al establecimiento de un genuino y efectivo *presidencialismo consensual*. (Gallo; 2006, 42).

En base al esquema propuesto por Lijphart, Gallo evalúa las características que asumieron las diversas experiencias de presidencialismo de coalición en los países

latinoamericanos en los últimos tiempos, que permitan iluminar su hipótesis a través de las diversas variables enumeradas por el autor.

En este caso, toma solamente la primera dimensión, es decir la que alude a las *relaciones entre partidos y poder ejecutivo* en la medida en que, a los efectos de su análisis, agrupa los factores que le interesa investigar y a la vez presenta alguna variación luego de las reformas. Además, estos son los aspectos significativos a la hora de catalogar a los regímenes presidencialistas como mayoritarios.

Sin embargo, es de utilidad realizar algunas precisiones:

1. En cuanto al funcionamiento del **Gabinete**, Lijphart apunta dos cuestiones en las cuales existe una diferencia entre ambos modelos: la permanencia en el cargo y el apoyo legislativo al gobierno. Los posibles resultados para el primer punto serán: o bien gabinete de partido único -característico del tipo mayoritario- o de coalición -propio de su par consensual; en lo concerniente al segundo ítem, la distinción estará dada entre coaliciones de *ganador mínimo* (aquellas en las cuales el gabinete tiene el mínimo de componentes partidarios para garantizarse una mayoría legislativa); *supradimensionados* (que contienen más partidos que el mínimo); o *infradimensionados* (que poseen menos partidos de lo necesario). Esta diferenciación tiene valor analítico en sistemas parlamentarios donde la continuidad en el cargo del ejecutivo está en estrecha relación con la aprobación parlamentaria. En sistemas de gobierno presidencialistas, la permanencia en el cargo del presidente está asegurada por un período fijo (obviamente, exceptuando situaciones extraordinarias), por eso, se trata de ganadores mínimos, por definición y el apoyo del Congreso sólo se requiere para la aprobación de propuestas legislativas, aspecto en el cual pueden establecerse cualquiera de las tres opciones antes mencionadas. (Gallo; 2006, 43).

“En cuanto a la primera cuestión, a la permanencia en el cargo, habrá que considerar que en los países analizados existió, de alguna manera u otra, gabinetes de coalición, con lo cual hemos tenido en cuenta dos factores fundamentales: primero, *el tipo y las características de las coaliciones*: si se trata de formaciones de carácter frentista -dentro de ellas diferenciar entre alianzas electorales, gubernamentales y estratégicas-¹¹(Gallo; 2006, 43)., de coaliciones *ad hoc* o de asociaciones para el balotaje (recordemos que todas las reformas incorporaron

¹¹ En términos de Tokatlian (1999) citado en (Gallo; 2006, 43), las alianzas que se han sucedido en América Latina son de tres tipos: electorales, gubernamentales y estratégicas. Entre los casos que veremos, solo están las dos primeras: las alianzas electorales que “aspiran a ganar las elecciones y surgen como expresión de una oposición que pretende doblegar a un partido (o a un régimen) que ha estado en el gobierno por un período relativamente prolongado (...) no importando tanto el cariz ideológico que tenga”. Las alianzas gubernamentales, por su lado, “implican una coalición que no sólo pretende una victoria electoral, sino también asumir los compromisos, las responsabilidades y los desafíos de la gestión administrativa”.

mayoría absoluta -o con umbral rebajado- para la elección presidencial) y, en cualquiera de los casos, cómo son las relaciones entre los partidos que la componen. Cabe mencionar que las coaliciones en un sistema presidencialista son de diferente naturaleza razón de que en los primeros, los aliados de la coalición electoral suelen diferir de quienes participan en el gobierno o brindan su apoyo legislativo (Gallo; 2006, 43).

En segunda instancia, en tanto en estos sistemas el ejecutivo es unipersonal, considera el *rol del presidente* y de su partido dentro de la liga y qué tipo de poderes partidarios tiene el magistrado. (Gallo; 2006, 43).

Con respecto al segundo punto, el nivel de apoyo legislativo del partido o de la coalición del presidente alude al porcentaje de escaños parlamentarios que controle dicho partido o liga gobernante, con lo cual procura evaluar la persistencia de los miembros coligados durante los mandatos y así encuadrar al partido o coalición en las categorías de Lijphart. (Gallo; 2006, 43).

2. En orden a la variable ***Relaciones Ejecutivo- Legislativo***, en la medida en que analiza sistemas de gobierno presidencialistas, considera el peso del ejecutivo con relación a las otras ramas de poder, en función de la caracterización previamente desarrollada. (Gallo; 2006, 43).

3. En cuanto a la variable ***Sistema de Partidos***, está en estrecha relación con la primera diferencia. Aquí hace alusión al número efectivo de partidos y a la disposición entre ellos, por un lado y por otro, a los factores cohesivos y las dimensiones más relevantes que se privilegiaban a la hora de construir las coaliciones y de establecer diferencias con sus contrincantes. Las dimensiones pueden ser: socioeconómica, religiosa, étnico-cultural, urbana-rural, apoyo al régimen o posmaterialista. (Gallo; 2006, 43).

4. En relación a la variable ***Régimen Electoral***, considera su aplicación a ambas cámaras y evalúa si con las reformas se trató de profundizar los rasgos mayoritarios o representativos. (Gallo; 2006, 43).

5. No toma la quinta cuestión que se refiere al ***Sistema de grupos de interés*** por dos razones: en primer lugar, porque no encuentra ningún punto de conexión entre este ítem y las enmiendas institucionales analizadas y, en segundo término, ésta es la única variable de la dimensión desarrollada en la que no existe un claro nexo causal que las vincule a las otras cuatro, mientras que estas últimas gozan de tales conexiones. (Gallo; 2006, 43).

Como una de sus variables es la preservación de los caracteres consensuales, evalúa en qué medida se ha obtenido en cada una de las dimensiones valores cercanos a los recomendables en el Modelo de Consenso. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2

Valores en el Modelo de Consenso

1. VARIABLE: Gabinetes				
VALOR DESEADO: Participación. Grandes coaliciones				
DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	CATEGORÍAS		VALOR
Permanencia en el cargo	Tipo y características de coaliciones	Alianza estratégica		Alta
		Alianza gubernamental		Media alta
		Alianza electoral		Media baja
		Coalición <i>ad hoc</i>		Media baja
		Asociación para el balotaje		Baja
	Rol del Presidente	Poderes amplios		Baja
Poderes reducidos		Alta		
Nivel de apoyo legislativo a la coalición	Ganador mínimo		Alta o Media alta	
	Supradimensionados		Alta o Media alta	
	Infradimensionados		Baja	
2. VARIABLE: Relaciones legislativo- ejecutivo.				
VALOR DESEADO: Separación formal e informal legislativo- ejecutivo				
DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	CATEGORÍAS		VALOR
Peso del ejecutivo	Tipo de presidencia	Potencialmente dominante		Baja
		Proactiva		Media baja
		Reactiva		Media alta
		Potencialmente marginal		Alta

3. VARIABLE: Sistemas de partidos		
VALOR DESEADO: Pluripartidismo		
DIMENSIONES	CATEGORÍAS	VALOR
Número efectivo de partidos	Menos de 3	Baja
	Entre 3 y 4	Media
	Más de 4	Alta
Dimensiones políticas relevantes	Fines electoralistas	Baja
	Unión contra un tercero poderoso	Baja (o media baja)
	Otras	Media, Media alta o alta

4. VARIABLE: Sistema electoral		
VALOR DESEADO: Proporcional		
DIMENSIONES	CATEGORÍAS	VALOR
Diputados	Proporcional	Alta
	Mayoritario	Baja
Senado	Proporcional	Alta
	Mayoritario	Baja

5. VARIABLE: Sistemas de grupos de interés		
VALOR DESEADO: Sistemas de grupos de interés coordinados y corporatistas		
DIMENSIONES	CATEGORÍAS	VALOR
-	-	-

FUENTE: (Gallo; 2006, 43).

Veamos sucintamente las características de las coaliciones en cada caso:

2.22.1. Argentina

“La Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación surgió en 1997, ante la necesidad de contrarrestar el peso del peronismo y arrebatarle su carácter hegemónico y predominante. Se trató de una formación frentista asimétrica con listas conjuntas: formada por un partido institucionalizado, de cuadros estratégico (UCR) y partidos electoral-tácticos (entre los cuales se destacaba el Frepaso). Los hechos marcarían que esta confederación partidaria no se planteó la construcción de una nueva hegemonía social y política, sino que básicamente fue una alianza electoral, forjada a partir de pautas alternativistas improductivas y conformada por sectores que especularon con la obtención de cargos públicos y porciones de poder”. (Gallo; 2006, 46). (Ver cuadro 3)

Cuadro 3

Valores en el Modelo de Consenso: Argentina

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	Electoral y asimétrica (Media baja)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios medianamente amplios. 1999: De la Rúa (miembro del socio mayoritario de la liga, la UCR, sin ser presidente del partido) (Baja)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición		40,54%. (Gabinete infradimensionado) (Baja)
2. Relaciones Ejecutivo- Legislativo			Presidencia potencialmente dominante (Baja)
3. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos		2,70 (antes de la reforma de 1994) / 2,64 (después de la reforma) (Baja)
	Dimensiones políticas relevantes		Postmateriales (Fundamentos éticos más que ideológicos). Apoyo/ oposición al régimen (Partidos unidos por oposición al menemismo y al modelo económico asociado a él) (Baja)
4. Sistema electoral	Diputados		Proporcional (listas plurinominales con fórmula electoral D' Hont) (Alta)
	Senado		Mayoritario con premio a minoría (trinominal, con dos escaños para la mayoría y uno para la primera minoría) (Baja)

FUENTE: (Gallo; 2006, 46).

2.22.2. Bolivia

“Se trata de uno de los sistemas partidarios menos institucionalizados del continente, producto de una elevada fragmentación de las identidades colectivas, que se ha conjugado con recurrentes crisis económicas y alta conflictividad social. Por lo tanto, para que se lograra un nivel aceptable de gobernabilidad se han debido incorporar diversos actores partidarios en la composición de los gabinetes, no obstante lo cual, y a raíz precisamente de

lo antes dicho, se ha tratado de coaliciones de hecho, lábiles y disgregadas”. (Gallo; 2006, 47). (Ver cuadro 4)

Cuadro 4
Valores en el Modelo de Consenso: Bolivia

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	<i>Ad hoc</i> (lábilés y de hecho) ⁸ (Media baja)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios medianamente reducidos (Aunque Bánzer y Sánchez de Losada eran líderes de sus respectivos partidos) (Media alta)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición		32% (Gabinete infradimensionado). Coalición 58/ 68 % (Ganador mínimo) (Media)
Relaciones Ejecutivo-Legislativo			Presidencia reactiva (Media alta)
2. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos		4,40 (Alta)
	Dimensiones políticas relevantes		Reivindicaciones étnicas de autonomía territorial/ Participación de los pueblos indígenas. (Alta)
3. Sistema electoral	Diputados		Proporcional personalizado (candidatos en circunscripciones uninominales y listas cerradas y bloqueadas con fórmula electoral D' Hont). (Alta)
	Senado		Mayoría simple con representación de minorías (listas cerradas y bloqueadas). (Alta)

FUENTE: (Gallo; 2006, 47).

2.22.3 Brasil

“Los gabinetes son -de hecho- de coalición, en tanto que otros partidos son convocados a formar parte del mismo para constituir una base de apoyo multipartidario. Las características del sistema de partidos brasileño conllevaron a la configuración de coaliciones laxas y disgregadas, y la utilización del veto mutuo del que habla Lijphart no operó como protección de los intereses de una minoría sino que alentó la neutralización recíproca de los actores intervinientes con la consecuencia inevitable del inmovilismo e inestabilidad”. (Gallo 2006: 48) (Ver cuadro 5)

Cuadro 5

Valores en el Modelo de Consenso

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de coaliciones	<i>Ad hoc</i> (lábil y circunstanciales) ⁹ . (Media baja)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios muy reducidos (Alta)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición	<ul style="list-style-type: none"> • 1989: Collor de Melo: 54,9 % / 1992: 43 % • 1993: Franco: 64% / 1994: 46% • 1994: Cardoso: 56,3% / 2000: 41% <p>En un comienzo se trató de coaliciones de ganadores mínimos, al final de gabinetes infradimensionados. (Fueron omitidos los datos sobre los cuales no podían hacerse aseveraciones concluyentes). (Media)</p>	
2. Relaciones Ejecutivo- Legislativo		Presidencia proactiva (Media baja)	
3. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos	6,70. Sistema poco estructurado y con alta fragmentación (Alta)	
	Dimensiones políticas relevantes	Partidos <i>catch all</i> , electorales programáticos. Oligarquías con intereses regionales, que participan para obtener porciones de poder. Patronazgo y clientelismo (Media)	
4. Sistema electoral	Diputados	Proporcional (listas plurinominales cerradas con voto preferencial con candidato nato) (Alta)	
	Senado	Mayoritario (trinomial, con mayoría simple) (Media baja)	

FUENTE: (Gallo; 2006, 48).

2.22.4 Chile

“La Concertación es una coalición heterogénea formada al calor de la oposición al régimen autoritario, surgida con el objeto de establecer consensos básicos que quedaran plasmados en una fuerza política capaz de impedir que la derecha volviera a ejercer el poder. Se trató de una formación frentista considerablemente simétrica; a diferencia de la Alianza en Argentina fue una alianza gubernamental, pero con una distancia ideológica media-alta entre sus miembros (PS de izquierda y DC de centro) que no pueden ser canalizadas por las fuerzas que compiten electoralmente. Sin embargo, la radicalidad en los planteos de los partidos opositores derivó en que las fuerzas populistas se aliaran en la segunda vuelta para evitar que los conservadores se hicieran nuevamente con el poder”. : (Gallo 2006: 49). (Ver cuadro 6)

Cuadro 6

Valores en el Modelo de Consenso: Chile

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	Gubernamental y sólida (Media alta)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios muy reducidos. 1999: Ricardo Lagos era líder del PPD, pero antiguo militante del PS, segundo partido de la liga. Desde la democratización hasta entonces, los presidentes habían sido democristianos. (Alta)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición		51,66 (Gabinete de ganador mínimo) (Media alta)
2. Relaciones Ejecutivo- Legislativo			Presidencia potencialmente dominante (Baja)
3. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos	2,36 (Se toma a cada coalición como a un partido independiente) (Baja)	
	Dimensiones políticas relevantes	Apoyo/ oposición al régimen (Partidos unidos por oposición a la derecha autoritaria, construcción de un polo democrático) (Baja)	
4. Sistema electoral	Diputados	Binominal (lista cerrada con voto preferencial) (Baja)	
	Senado	Mayoritario con premio a minoría (binominal, con un escaño para la mayoría y uno para la primera minoría- a menos que el partido mayoritario duplique en votos al segundo) (Baja)	

FUENTE: (Gallo; 2006, 49).

2.22.5 Ecuador

“Aquí, por un lado, tenemos coaliciones de hecho, con partidos débiles, y por otro contamos con una alianza para balotaje. El sistema partidario de este país se ha caracterizado por la debilidad de sus partidos, como así también por la superposición de demandas sociales que no pueden ser canalizadas por las fuerzas que compiten electoralmente. Sin embargo, la radicalidad en los planteos de los partidos opositores derivó en que las fuerzas populistas se aliaran en la segunda vuelta para evitar que los conservadores se hicieran nuevamente con el poder”. : (Gallo 2006: 50). (Ver cuadro 7)

Cuadro 7

Valores en el Modelo de Consenso: Ecuador

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	Ad hoc (lábil y circunstanciales) ¹⁰ . (Media baja)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios reducidos (Alta)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición		20,51 (Gabinete infradimensionado) (Baja)
2. Relaciones Ejecutivo- Legislativo			Presidencia potencialmente dominante (Baja)
3. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos	5,69/ 5,73 (Alta)	
	Dimensiones políticas relevantes	Socioeconómicas originarias. Reivindicaciones indígenas (Alta)	
4. Sistema electoral	Unicameral	Mayoritario en circunscripciones medianas (listas abiertas) (Media baja)	

FUENTE: (Gallo; 2006, 50).

2.22.6 Paraguay

“El Partido Colorado o ANR se constituyó como partido oficial desde tiempos dictatoriales y se acostumbró a subordinar al resto de los partidos a la estrategia del régimen. Posteriormente, ganó todas las elecciones presidenciales desde que se abrió el juego democrático, aunque el Partido Liberal consiguió puestos de importancia y hubo otros partidos con representación reducida. Los graves problemas económicos y la alta fragmentación del partido de gobierno conllevaron a que se buscara conformar un gobierno de coalición nacional para dar salida a la crisis”. (Gallo 2006:51). (Ver cuadro 8)

Cuadro 8
Valores en el modelo de consenso: Paraguay

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	<i>Ad hoc</i> ²³ (Media baja)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios amplios (Baja)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición		44,48 y 42,22 (Gabinete infradimensionado) (Baja)
2. Relaciones Ejecutivo- Legislativo		Presidencia potencialmente marginal (Alta)	
3. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos		2,20 (Baja)
	Dimensiones políticas relevantes	Apoyo/oposición al régimen. Coalición liberal febrerista en contra del Partido Colorado (símbolo del autoritarismo) (Baja)	
4. Sistema electoral	Diputados		Proporcional (listas plurinominales con fórmula electoral D' Hont) (Alta)
	Senado		Proporcional nacional (listas cerradas y bloqueadas con fórmula electoral D' Hont) (Alta)

FUENTE: (Gallo; 2006, 51).

2.22.7 Uruguay

“Con la reforma constitucional de 1996 se sustituyó a la ley de lemas y se puso en práctica un sistema de tres fases para los comicios presidenciales: la celebración de primarias de los partidos, los comicios nacionales; y finalmente, el balotaje en caso de que ninguno de los contendientes alcanzara la mitad más uno de los votos.

En el año 1999, se produjo una asociación para balotaje entre los dos partidos históricos, que compitieron por el poder desde el siglo anterior, el Partido Colorado y el Nacional, para evitar que ganara el candidato frenteamplista, Tabaré Vázquez, quien había salido primero en la primera rueda electoral (se trató de un acuerdo entre partidos de cuadros estratégicos, relativamente sólidos y estables, con una distancia ideológica baja entre ellos)”. (Gallo 2006:52). (Ver cuadro 9)

Cuadro 9

Valores en el modelo de consenso: Uruguay

1. Gabinete	Permanencia en el cargo	Tipo y características de las coaliciones	Alianza para balotaje (Baja)
		Rol del Presidente	Poderes partidarios medianamente reducidos (Media alta)
	Nivel de apoyo legislativo a la coalición	Gabinete de ganador mínimo (porque se incorporan miembros del Partido Blanco, pero se excluye a la izquierda) (Alta)	
Relaciones Ejecutivo- Legislativo		Presidencia reactiva (Alta)	
2. Sistema de partidos	Número efectivo de partidos	3,18 (antes de la reforma) / 3,07 (después de la reforma). Ex sistema bipartidista con una fraccionalización partidaria funcional. Partido: unidad bicípita (lema y sublema). Posteriormente, sistema de tercios. Partido Colorado, Partido Blanco y Frente Amplio (Media)	
	Dimensiones políticas relevantes	Partidos de centro (Partido Colorado y Partido Blanco) unidos por historia común de cogobierno y por oposición al izquierdista FA) (Baja)	
3. Sistema electoral	Diputados	Proporcional, con ley de lemas (Alta)	
	Senado	Proporcional (Alta)	

FUENTE: (Gallo; 2006, 52).

2.23 Análisis de las Variables Seleccionadas

Gallo busca analizar el buen funcionamiento de un tipo de gobierno de coalición, por lo tanto evalúa las dimensiones en las que aquella variable se desglosa: Presidentes que terminaron su mandato, mantenimiento de la coalición inicial y preservación de elementos consociativos.

Los datos obtenidos le permiten otorgar valores a las categorías creadas y determinar el resultado en cada uno de los casos analizados. (Ver cuadro 10)

Cuadro 10

Valores en el modelo de consenso: 7 países

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Ecuador	Paraguay	Uruguay
Presidentes que terminaron su mandato	No	No	No/ Sí	Sí	No	Sí (pero en realidad terminó un mandato ajeno)	Sí
Mantenimiento de la coalición inicial	No	No	No	Sí	No	No	Sí
Preservación de elementos consociativos	Baja	Alta	Alta	Baja	Alta	Media	Media

FUENTE: (Gallo; 2006, 53).

La lectura de estos resultados arroja como conclusión que los factores que socavan las posibilidades de cooperación son, según Gallo, los siguientes:

1. *Coaliciones de hecho en sistemas de partidos no estructurados e incoativos.* Esta situación promueve la disgregación de las coaliciones de gobierno, lo que genera progresivamente gabinetes infrarrepresentados, contribuyendo a la inestabilidad e ingobernabilidad. (Gallo; 2006, 53).

2. *Asimetría en la coalición.* Cuando hay diferencias organizacionales, de penetración electoral y de peso dentro de la liga, los socios minoritarios tienden a estar disconformes con la distribución de poderes resultante, lo cual reduce los estímulos a la participación, provocando cismas y secesiones. (Gallo; 2006, 53).

3. *Fuertes poderes presidenciales.* Desbalancean el equilibrio de poderes que debe reinar en este tipo de sistemas y operan como promotores de caracterizaciones de ganador único. (Gallo; 2006, 53).

“En suma, el mayor impedimento para construir un tipo de presidencialismo de coalición está dado por la ausencia de partidos sólidos, disciplinados y adaptados a este nuevo tipo de configuración. *Los casos de Argentina, por un lado, y Bolivia, Brasil y Ecuador por otro, ilustran que, ya sea en casos de formaciones frentistas o en coaliciones informales, la presencia de partidos débilmente institucionalizados opera como un factor adverso a la colaboración.* Tan es así que la existencia de partidos sólidos y con identidades constituidas, puede llegar a contrarrestar los efectos mayoritarios causados por las atribuciones del presidente en comparación con otros órganos de poder, como en el caso de Chile. De todos modos, hay que resaltar que para que eso suceda tiene que existir una voluntad explícita por parte de los partidos de formar parte de una coalición más amplia y comprehensiva, ya que, como ilustra el caso paraguayo, las débiles atribuciones institucionales del presidente y la elección separada del vice, sumadas al formidable peso del principal partido, condujeron a que los partidos minoritarios vieran en la coalición la vía apropiada para cooptar resquicios de poder institucional”. (Gallo; 2006, 53-54).

“Como excepción, mencionamos a Uruguay, donde los elementos que contribuyeron a restringir las posibilidades de cooperación entre los partidos fueron: la importancia cada vez mayor de un partido desafiante que quedaría afuera en los gobiernos de los partidos tradicionales, y la incorporación de un sistema de doble vuelta que, al promover acuerdos entre los dos partidos históricos, buscaba dejar sin chances a la tercera fuerza en crecimiento, induciendo a un juego predominantemente mayoritario”. (Gallo; 2006, 53-54).

A manera de conclusión Gallo plantea que las reformas políticas sucedidas en América Latina en las décadas pasadas tendieron a hacer mucho hincapié en la incorporación

de mecanismos que atenuaran o corrigieran las deficiencias inherentes al régimen presidencialista, procurando tornar más viable la representación y participación de diversos actores en la dinámica del proceso político, facilitando la adaptación del sistema a las modificaciones en los partidos, la ciudadanía y el Estado. A grandes rasgos, se ha tendido a tornar más fluidas las relaciones entre ejecutivo y legislativo, se ha promovido la *formación de coaliciones* al sustituir la pluralidad simple por la doble rueda electoral y se han intentado reducir los poderes presidenciales favoreciendo a otras instancias inferiores de ejercicio de poder. Todo esto, a simple vista, parecería conducir *-tomando como base al esquema propuesto por Lijphart-* a una *democracia de consenso*, dejando atrás el diagrama mayoritario que había prevalecido desde tiempos inmemoriales en nuestras tierras. (Gallo; 2006, 54).

“El sistema político vigente en **Argentina** sufrió una serie de variaciones a partir de la fenomenal concentración de poderes en el ejecutivo que se produjo en la era menemista, encuadrándose en la categoría de presidencialismo netamente mayoritario. Esta situación ocasionó que se desarrollaran fuertes impulsos destinados a morigerar esas tendencias decisionistas y discrecionales y repercutió en un cambio en el sistema de partidos y en las prácticas de negociación, que finalmente quedó asentada en la nueva constitución de 1994. El fracaso de la Alianza ilustra la dificultad de establecer un gobierno consociativo a partir de una coalición forjada y desarrollada bajo un esquema y una distribución de poderes marcadamente mayoritarios, provocando una desavenencia inzanjable entre edificación de consensos y eficacia institucional”. (Gallo; 2006, 54-55).

“En Bolivia, a la debilidad y falta de institucionalización de su sistema partidario y a los bajos poderes presidenciales, se le sumó la territorialización y localización del conflicto político. Esto se tradujo en una desavenencia entre las fuerzas neopopulistas representadas en los órganos institucionales de poder, lo que produjo una modificación del sistema electoral y conllevó a la proliferación de liderazgos locales. La apremiante situación económica que viven la mayoría de estos sectores ha conducido a una tendencia opuesta a la colaboración, ya que rechazan de plano a todos los sectores que avalaron la apertura económica y la liberalización comercial. Así es que la imposibilidad de encontrar puntos de convergencia entre los actores políticos establecidos y los recientemente incorporados ha derivado en los colapsos institucionales recientes”. (Gallo; 2006, 55)

“En **Brasil**, el establecimiento de gabinetes de coalición había signado prácticamente toda la historia de este país. En nuestro análisis, sostenemos que, en este caso, la creación de

coaliciones endeble y poco duraderas ha atentado contra la instauración de una democracia genuinamente de coalición. Este caso se acerca más al subtipo plebiscitario, donde la tendencia general de los presidentes ha sido colocarse por encima del sistema de partidos, sorteando los impedimentos institucionales que les dificultaban ejercer un liderazgo cesarista, basándose fundamentalmente en las atribuciones proactivas que en el país carioca tiene la figura presidencial. Al mismo tiempo, las tácticas desplegadas por los distintos actores partidarios, regionales y oligárquicos no han sido colaboracionistas, sino, por el contrario, han tendido a basarse en la negociación y el chantaje. Así, cuando el presidente logró negociar exitosamente y mitigar las presiones sectoriales, se redujeron las fricciones, pero no existió un compromiso de las partes para participar de un proyecto político común”. (Gallo; 2006, 55).

“**Chile** es considerado un caso exitoso de gobierno de coalición, en virtud de la transición consensuada y de la disposición de los partidos a cooperar entre sí. Si bien en este trabajo suscribimos a esa evaluación, hemos procurado establecer el carácter probablemente temporario que tendrá este modelo, en la medida en que el amplio conjunto de atribuciones del que disponen los presidentes chilenos tiende a provocar variaciones en la dinámica en la que se desenvuelven las relaciones entre las fuerzas que participan. Sintéticamente, en la medida en que la figura del presidente tiene tanta gravitación en el esquema de poderes chileno, la pelea por la presidencia puede llegar a neutralizar los otros beneficios subalternos, tendiendo a virar hacia una lógica de suma cero”. (Gallo; 2006, 55).

“**Ecuador** es otro ejemplo de sistema de partidos incoativo combinado con fuertes poderes presidenciales y débiles poderes partidarios. En un comienzo, Gutiérrez pudo forjar un eje a partir del cual las fuerzas coligadas se alinearán detrás de él fundado en las reivindicaciones de su base electoral -particularmente, los indígenas y mestizos de la Sierra- adoptando un perfil populista y plebiscitario. De todas maneras, el problema fue que la excesiva fragmentación y la radicalización del planteo inicial, dejó ver de entrada que la coalición sería minoritaria. Esto conllevó a la búsqueda de apoyo para el balotaje en alguno de los partidos dominantes tradicionales -el Partido Roldosista (PRE)- y a establecer un discurso más conciliador y menos retórico, para aplacar los resquemores surgidos en ciertos sectores. La incompatibilidad en el establecimiento de dos coaliciones irreconciliables simultáneamente abrió diversos frentes de conflicto, redujo la capacidad real de gobierno, y finalizó en la caída del presidente y en la constatación de la dificultad que implica lograr la colaboración entre actores políticos y sociales lábiles y endeble”. (Gallo; 2006, 55-56).

“En **Paraguay** se produjo una combinación de atribuciones diferente a las anteriores: la existencia de escasas atribuciones presidenciales y la celebración de elecciones a vicepresidente por separado coexistía con un sistema de un partido hegemónico que revestía al magistrado de altos poderes partidarios. De este modo, la búsqueda de una salida al hegemonismo del partido colorado, de marcado sesgo autoritario, que además se encontraba en crisis y profundamente dividido incitó la incorporación de una coalición gubernamental. Sin embargo, los otros partidos asociados no buscaron ser partícipes de una fórmula gubernamental conjunta, sino que se valieron de los espacios cedidos por el partido oficial para ir pertrechando una estrategia que les permitiera ganar la vicepresidencia y a partir de allí provocar un cambio cualitativo en la distribución del poder”. (Gallo; 2006, 56).

“El caso de **Uruguay** es particularmente curioso en este sentido, en la medida en que la última reforma provocó una transformación significativa en las prácticas de competencia entre los diversos actores. Los mecanismos consensuales que se desarrollaron por más de sesenta años habían convertido al sistema político de nuestro vecino rioplatense en una evidencia de que el tipo consociacional descrito por Lijphart era, de alguna manera, adaptable al presidencialismo. Sin embargo, la variación en el sistema de partidos y la reforma institucional de 1996 constituyeron una contramarcha en los términos antes descritos, derivando en un pasaje de un sistema de compromisos a uno predominantemente mayoritario”. (Gallo; 2006, 56).

Las particularidades que adoptaron cada una de estas cristalizaciones histórico políticas responden a una peculiar combinación de elementos institucionales, partidarios y representativos. Se pueden identificar diversos subtipos dentro de la categoría de sistema presidencialista, y se pueden yuxtaponer las dimensiones que enumera Lijphart en su tipología sobre las democracias entre distintas combinaciones de elementos. (Gallo; 2006, 56).

“Los casos analizados nos han servido para iluminar la hipótesis de que la incorporación de elementos propios de las democracias de consenso no siempre se traduce en fórmulas institucionales consociativas y esto está en relación con la pluralidad de factores intervinientes antes mencionados”. (Gallo; 2006, 56).

“En síntesis, las reformas de la última década han procurado romper con la asociación inevitable entre presidencialismo y prácticas mayoritarias, *incorporando mecanismos capaces de proporcionar las bases para una democracia consensual*. Pese a que se ha producido un avance en ese aspecto y se han podido avizorar construcciones basadas en

pautas colaboracionistas, “todavía no estamos en condiciones de formular un dispositivo adecuado para superar la oposición entre los pares de contrarios propuestos por Lijphart”. (Gallo; 2006, 57).

“Es decir, desde la perspectiva teórica, no estamos aptos para establecer ejes de compromiso, patrones de colaboración y pautas de coordinación (equivalentes y sustitutivos de los propuestos por el autor holandés) que conduzcan hacia la construcción de una categoría morfológicamente definida como *presidencialismo de consenso* que sea capaz de constituir el diseño institucional apropiado para garantizar la estabilidad en las democracias latinoamericanas”. (Gallo; 2006, 57).

2.24 Conclusiones del capítulo

La democracia consensual puede ser definida en términos de cuatro **Variables** particulares:

- (1) El gobierno por una gran coalición de líderes políticos de todos los segmentos que componen una sociedad plural
- (2) Derecho a veto de cada segmento en cuestiones consideradas vitales
- (3) Proporcionalidad en la representación, en la asignación de cargos públicos y en la distribución presupuestaria y,
- (4) Alto grado de autonomía de los segmentos para manejar sus propios asuntos internos.

Seguidamente corresponde determinar los **Indicadores** operativos de las variables anotadas anteriormente, en este sentido, Arend Lijphart divide a estos en dos:

- 1) las condiciones favorables para el establecimiento de una democracia consociativa y
- 2) las desventajas de una democracia consensual.

Ahora bien, en el modelo conceptual asumido, los indicadores operativos a utilizar se dividen en los siguientes **Índices** objetivamente verificables:

Respecto a las condiciones favorables para una democracia consensual correspondería analizar los índices de:

- (1) Tradición de cooperación y acomodación de elites,
- (2) Balance de poder entre segmentos,
- (3) Representación de segmentos en el sistema de partidos,
- (4) factor tamaño demográfico del país,
- (5) Efecto de la estructura de los segmentos,
- (6) efecto de los clivajes transversales,
- (7) Autonomía de los segmentos étnico-culturales y territoriales.

Respecto a las condiciones desfavorables para una democracia consensual los índices verificables serían a su vez los siguientes:

- (1) Estructura de la sociedad comportamiento de la elite,
- (2) Efecto de la modernización económica,
- (3) Segmentos entremezclados,
- (4) Efecto de las expectativas económicas.

El aporte de Leonardo Morlino está básicamente referido a una coalición política que se vuelve dominante cuando está en posibilidades de imponer las soluciones por ella preferidas en virtud de la posesión o el uso consciente de la mayoría de los recursos, los cuales pueden ser electivos, no electivos y de influencia, y coercitivos. Con esto, podemos comprender mejor tanto las soluciones puestas en acción por los actores y sus estrategias, como los aspectos de la estructuración de los regímenes políticos.

Las reformas políticas sucedidas en América Latina en las décadas pasadas tendieron a hacer mucho hincapié en la incorporación de mecanismos que atenuaran o corrigieran las deficiencias inherentes al régimen presidencialista, procurando tornar más viable la representación y participación de diversos actores en la dinámica del proceso político, facilitando la adaptación del sistema a las modificaciones en los partidos, la ciudadanía y el Estado. A grandes rasgos, se ha tendido a tornar más fluidas las relaciones entre ejecutivo y legislativo, se ha promovido la *formación de coaliciones* al sustituir la pluralidad simple por la doble rueda electoral y se han intentado reducir los poderes presidenciales favoreciendo a otras instancias inferiores de ejercicio de poder. Todo esto, a simple vista, parecería conducir *-tomando como base al esquema propuesto por Lijphart-* a una *democracia de consenso*, dejando atrás el diagrama mayoritario que había prevalecido desde tiempos inmemoriales en nuestras tierras.

CAPÍTULO III.

LA CRISIS DEL ESTADO EN BOLIVIA

3.1. Las Cuatro Crisis Estatales

Desde que fue constituida la república en 1825, Bolivia ha vivido en permanente inestabilidad. Algunas crisis han sido más profundas que otras. Unas han sido más económicas que políticas o a la inversa, pero, producto de las condiciones en las que se fundó la república y de la asimetría entre la estructura económica y la superestructura político-ideológica, Bolivia ha atravesado por *cuatro crisis de Estado*, es decir, por *cuatro desequilibrios de carácter estructural: la Guerra Federal, la posguerra del Chaco, la caída del nacionalismo revolucionario y el desmoronamiento del neoliberalismo*. Cada una de esas crisis, como es obvio, tiene especificidades en cuanto a la naturaleza de los proyectos cuestionados, a las propuestas en proceso de incubación, y la identidad y los intereses de sus actores. Sin embargo, también tienen grandes similitudes: alumbramiento de procesos inconclusos, recomposición de la hegemonía dominante, elevados niveles de injerencia extranjera, ajustes y desajustes económicos, y creciente movilidad de los actores políticos.

El abigarramiento de la formación social boliviana y la ausencia de un «sujeto nacional», que no sea el de una visión extranjerizada, ha impedido que se den condiciones materiales e intersubjetivas favorables para la creación de una unidad e identidad nacional solidas, por lo que se aprecia que, en lo económico, «existen varios modos de producción y en consecuencia varias formas de diferenciación social, es decir de estructuración clasista.» (Tapia; 2002, 196).

Esa incapacidad de las elites dominantes de lograr una articulación subordinada de los modos de producción pre-capitalistas, o incluso no capitalistas, al modo de producción predominante ha determinado que “en lo político y cultural signifique que existen estructuras locales de autoridad, lo cual resta validez a la forma estatal.” (Tapia; 2002, 196).

En Bolivia no solo ha sido imposible forjar una unidad e identidad nacional solidas, donde existen 36 naciones originarias, sino que, además, el Estado no ha tenido la capacidad de ser la articulación de la sociedad, donde la autoridad central, propia de un Estado capitalista, ha sido acompañada, en una suerte de «clandestinidad proclamada» o «rebeldía permanente», por autoridades locales quizá con mayor autoridad que la primera. Por tanto, a 183 años de la fundación de la república, quizá sea más preciso decir que la existencia de tres

órdenes civilizatorios¹² se ha traducido en la ausencia de un Estado capaz de ser la síntesis, así sea jerarquizada, de las naciones originarias y de lograr su articulación a la débil nación boliviana. Ello que explica el «Estado aparente» de (Zavaleta: 1990,) ¹³ y la ausencia de igualación, que es una de las manifestaciones, también aparente, del Estado capitalista, (Moldiz; 2009, 14).

Quizás la mayor similitud de las crisis estatales, aquella que da cuenta de los temas no resueltos que se vienen arrastrando desde la fundación de la república, sea la *exclusión de las amplias mayorías*, particularmente de los pueblos indígenas u originarios. Ninguna solución de las crisis de Estado se ha basado en la construcción de una *sociedad inclusiva y de amplia participación democrática*. La superación de las crisis estatales bolivianas se ha limitado a la aplicación de rediseños hechos por las elites dominantes y a la implantación de nuevas formas de dominación y subordinación de las clases subalternas. Otra similitud es que ninguno de esos rediseños intento resolver las contradicciones y los conflictos regionales, (Moldiz; 2009, 14).

En el pasado, el enfrentamiento interregional se produjo entre las burguesías locales de norte y el sur del país; ahora es entre el oriente y el occidente, pero ya no consiste en una pugna por la hegemonía entre grupos de las elites dominantes, sino entre el bloque nacional-indígena-popular (Zavaleta: 1990)¹⁴ y el bloque conservador-liberal, que convirtió el discurso de la autonomía regional en el principal mecanismo para defender sus intereses de clase.

La presente crisis estatal, cuyas más altas expresiones se produjeron en abril y septiembre de 2000, en febrero y octubre de 2003, y en mayo y junio de 2005, ingresa en una nueva etapa en enero de 2006. La asunción por parte de Evo Morales a la Presidencia de Bolivia le devuelve un alto grado de legitimidad a uno de los poderes del Estado, el Poder Ejecutivo. Los principales problemas que cruzan de manera transversal el acontecer boliviano son: las discrepancias sobre el reconocimiento de la existencia de las naciones originarias y sobre la propuesta de construir un Estado plurinacional; el desprestigio e inoperancia de los

¹² La no correspondencia entre la estructura económica y superestructura, tiene como una de sus causas, en la existencia de tres órdenes civilizatorios: el agrario, el moderno y el nómada, esto refleja la incapacidad del modo de producción capitalista de colocarse como predominante en la cual además existen otros modos de producción. Al respecto véase (Moldiz; 2009, 13, 178)

¹³ René Zavaleta señala que el Estado aparente es cuando se produce un desprendimiento falso entre Estado y sociedad, en virtud del cual se llama Estado, por nominalismo, a una fracción, cuando, en verdad, el germen estatal esta todavía sumido en la sociedad civil.

¹⁴ El concepto de lo nacional-indígena-popular es una ampliación interpretativa del concepto de lo nacional-popular que René Zavaleta empleaba para abordar el estudio y la explicación de la historia de Bolivia desde la centralidad proletaria. En René Zavaleta: Lo nacional-popular en Bolivia, Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 1986, 276 páginas, obra inconclusa. Ver también a Luis Tapia: La producción del conocimiento local, ed., p.345.

partidos políticos tradicionales; el agotamiento de la democracia representativa, que en Bolivia asumió la modalidad de «democracia pactada»; el afloramiento de las demandas regionales; la crítica al centralismo paceño, unida al rechazo de las periferias a los centralismos de las elites regionales; y desprestigio del viejo sindicalismo revolucionario, (Moldiz; 2009, 15).

La solución de la crisis, por voluntad de sus actores, puede transitar por caminos democráticos o violentos. Es imprevisible lo que va a ocurrir pues, si bien el espacio de lo democrático ha sido ocupado plenamente por lo nacional-indígena-popular; la amplia diversidad social y cultural que existe en la propia sociedad nacional, muestra una gran *heterogeneidad* presente en cada uno de los actores sociales involucrados, así como diversidad de discursos para establecer amplias generalizaciones y arquetipos sociales.

La construcción de un nuevo modelo social que reconozca la diversidad social, cultural, étnica y lingüística requiere inevitablemente la participación de todos los actores sociales sin excepción y crear espacios de concertación de las múltiples visiones de país donde puedan coexistir y cooperar de forma reciproca los diferentes actores sociales, para lo cual es imprescindible la creación de instituciones e institucionalidad democrática.

Las instituciones son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados —aunque no necesariamente aprobados mediante normas— por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones. Las instituciones democráticas son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones, y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: *el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción*.

Bolivia tiene un sistema partidario poco institucionalizado, producto de una elevada *fragmentación de las identidades colectivas*, que se ha conjugado con recurrentes crisis económicas y alta conflictividad social. Para conseguir un nivel aceptable de gobernabilidad se han conformado coaliciones inestables y disgregadas.

La falta de institucionalización de su sistema partidario, la territorialización y localización del conflicto político, produjo una modificación del sistema electoral y conllevó a la proliferación de liderazgos locales, que se tradujo por una parte, en la imposibilidad de encontrar puntos de convergencia entre los actores políticos establecidos y, por otra, los colapsos institucionales recientes.

Las *reformas constitucionales* de la última década han procurado romper la asociación inevitable entre presidencialismo y prácticas mayoritarias, *incorporando mecanismos capaces de proporcionar las bases para una democracia consensual*, que han originado avances y prácticas colaboracionistas, basadas en pautas y patrones de colaboración y coordinación hacia un *presidencialismo de consenso* capaz de constituir el diseño institucional apropiado para garantizar la estabilidad de la democracia en Bolivia.

3.1.1. La Primera Crisis Estatal: La Guerra Federal

La derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1884) causó una herida profunda en la psiquis de los bolivianos que dura hasta hoy. El desenlace de esta guerra entre Chile y Bolivia —en la que también participó Perú como aliado de esta última—, fue la pérdida de la salida de Bolivia al Océano Pacífico, producto de la incapacidad de las elites de ese país de asentar soberanía en las costas desde el momento mismo de la fundación de la república y de defenderla con posterioridad. “Ese el desastre histórico nacional más penoso, que no solo privó a Bolivia de su salida al mar, sino también de una riqueza incommensurable (guano, salitre y cobre), algo que era más importante aún en esa época” (Moldiz; 2009, 16).

“En 1866, Chile ostentaba títulos de posesión demostrativos de que su jurisdicción se extendía hasta grado 22 de latitud sur, mientras que Bolivia reclamaba hasta el grado 25. Ese año los gobiernos de ambos países firmaron un tratado que fijó el grado 24 de latitud sur como frontera. Ese tratado también estableció la explotación común y la división en partes iguales de lo recaudado en las minas, y en los yacimientos de guano y salitre ubicados entre los grados 23 y 25, donde está la ciudad de Antofagasta. Como Antofagasta formaba parte de Bolivia, este país era el que otorgaba las concesiones correspondientes a las compañías chilenas” (Moldiz; 2009, 16).

Chile inició la guerra porque tenía un territorio demasiado pequeño y angosto, y necesitaba las riquezas del sur boliviano para consolidar su país y su economía. El guano era en una riqueza inmensa, que luego fue sustituida por el salitre y más tarde por el cobre. “Una década después de terminada la guerra, la exportación del salitre representaba el 70% de las exportaciones chilenas. Cuando decayó ese ciclo, alrededor de 1920, empezó la explotación

del cobre en un territorio que también había sido boliviano. Hasta la década de 1970, el cobre también ocupó el 70% de las exportaciones chilenas” (Moldiz; 2009, 17).

Como resultado de la guerra, Perú y Bolivia sufrieron un gran revés económico, político y social, mientras que Chile se consolidó como uno de los países más prósperos de América del Sur, y sembró la semilla de su desarrollo económico y social posterior. Una de las explicaciones de por qué Bolivia no tuvo la capacidad de asentar su soberanía en las costas del Pacífico desde la propia fundación de la república, y mucho menos la fortaleza para defenderla, fue la ausencia del «óptimo social», algo que acompaña estructuralmente a ese Estado sudamericano y explica muchos de sus dramáticos pasajes. El óptimo social es la ecuación o la relación dialéctica entre el Estado y la sociedad civil.

La ausencia de tal relación explica la incapacidad del Estado de comprometer a las clases, sobre todo subalternas, en proyectos que encara o enfrenta. “En todo caso, el carácter o rasgo central de la guerra es el haber ocurrido con un carácter más bien interestatal. En Perú y Bolivia era puramente estatal; en Chile, el estado tenía la aptitud de movilizar psicológicamente y administrativamente al pueblo.”(Zavaleta; 1986, 59).

La guerra provocó en Bolivia una crisis política de profundas repercusiones, que se vio reflejada sobre todo en la demanda de la población de forzar un cambio generacional y de la dirigencia partidaria. Llegamos así a la *primera crisis del Estado*, ocurrida a finales del siglo XIX, casi 70 años después de la fundación de Bolivia. Sus principales manifestaciones fueron el *enfrentamiento entre conservadores y liberales, entre las regiones del norte y el sur, el agotamiento de la minería de la plata y la pérdida de la única salida al mar que tenía el país*.

Mediante la «política del compromiso» entre gamonales y empresarios mineros, los conservadores pretendían aferrarse a la estructura económico-social de carácter feudal-colonial que la república había mantenido pese a los criterios liberales con los cuales se fundó en agosto de 1825. Por el contrario, los liberales, planteaban la construcción efectiva de una democracia —aunque limitada a su reducido entorno—, la modernización de las relaciones de producción por la vía del incremento de las actividades comerciales y financieras, y la aplicación de principios fundamentales como la libertad de sufragio, culto y organización. “La guerra federal aparece como resultado de un pasado infecundo y triste, como un resumen de las derrotas internacionales, de la pérdida del Litoral, de conspiraciones crónicas y cuartelazos, del caudillismo y la anarquía, y de luchas de facciones sobre el fondo oscuro de

masas fanatizadas sin certezas históricas, sin la idea precisa de un destino nacional definido” (Velasco; 2005, 9).

Dos son los rasgos característicos de este periodo, que abarca de 1895 a 1900; la identificación de las clases medias con los postulados liberales y la instrumentalización o subsunción de los indígenas a ese proyecto, interesados en recuperar la propiedad de la tierra —de la cual fueron desvinculados por el gobierno de Mariano Melgarejo (1864-1871)— y en el reconocimiento de sus derechos políticos. “El desgaste de los conservadores, que administraron el país durante casi 20 años, la caída de la minería de la plata y el surgimiento de la minería del estaño, que trasladó el poder económico, político y social del eje Sucre-Potosí al eje La Paz-Oruro, ocurrió en paralelo al auge del pensamiento liberal” (Moldiz; 2009, 18).

“El estallido de la Revolución Federal, que en realidad no prosperó debido a que luego el presidente José Manuel Pando (1899-1904) ratificó el carácter unitario y centralista del Estado, se produjo días después de que el Congreso Nacional, reunido en Sucre, aprobara una ley que radicaba a la Presidencia de la República en esa ciudad capital, como respuesta a la demanda de La Paz de constituirse en la sede de gobierno” (Moldiz; 2009, 19).

El escenario de la guerra, que por su forma fue regional, pero que en los hechos era una lucha por la hegemonía de los mineros del norte aliados a las clases medias y a los indígenas contra, la burguesía y los gamonales del sur, se concentró en el occidente del país. El nuevo bloque histórico o bloque social dominante (Zavaleta; 1986, 11),¹⁵ en el poder determine un nuevo eje político-geográfico sobre la base de la victoria de una fracción de la oligarquía y su temporal alianza con el movimiento indígena. Las ideas federales con las cuales se desencadenó la guerra fueron dejadas de lado en la Convención Nacional de 1899, cuando se registró un empate entre los que pretendían colocar la propuesta federalista a debate y los que abogaban por su postergación. El proyecto de una república federal no volvió a ser considerado, pero la disputa por la hegemonía dentro del bloque dominante se resolvió a favor de la burguesía minera productora de estaño y de los comercializadores de minerales y textiles. (Moldiz; 2009, 19).

Asimismo, después que Pando utilizó a su movimiento para derrotar al sur, desencadenó una dura represión contra el líder indígena Zarate Willca y su ejército, y volvió

¹⁵ El primer ciclo estatal boliviano al que alude Zavaleta es precisamente el resultante de la llamada Guerra Federal, en la que “la alianza entre un subestrato oligárquico y el campesinado indígena impuso entonces por la vía militar un nuevo bloque social dominante y en la que incluso se dan nuevos cánones de legitimación y de un nuevo aparato represivo. En Zavaleta: lo nacional-popular”, ob. Cit., p. 11.

a la lógica colonial de excluir a la mayoría demográfica del país. La idea de Willca de *construir una nueva sociedad que reconociera los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de los indígenas fue derrotada*. El Partido Conservador desapareció, se fortaleció el Partido Liberal y surgió el Partido Republicano. Se produjo un nuevo "pacto colonial señorial" (Prada, 2004: 73), ¹⁶ entre las clases dominantes, que dejaron atrás sus simpatías por los partidos de tendencia conservadora o liberal —cuya diferencia era más ficticia que real— y cerraron filas para proteger y "reproducir su poder a costa de mecanismos de exclusión de los indígenas más fuertes" (Moldiz; 2009, 19).

Los indígenas se aliaron a las fuerzas liberales tras un diseño táctico que pasaba por la recuperación de la tierra que les fue desvinculada desde el gobierno de Mariano Melgarejo, quien sentó las bases de la confiscación de la propiedad agraria a las comunidades indígenas que se hizo realidad en 1874. "Al terminar la presidencia de Melgarejo en 1870, los blancos y mestizos habían comprado tierras por valor de más de 1,25 millones de pesos, pagándolas en su mayoría con bonos de deuda pública" (Klein, 2003:180). Los indígenas, derrotados por el nuevo pacto colonial-señorial, que solo desplazó a una fracción hegemónica dentro del bloque histórico en el poder a favor de otras fracciones dominantes, se sumergieron en el fondo de la tierra para prepararse para una nueva salida en busca de una continuidad, sobre condiciones distintas, de su propia historia, (Moldiz; 2009, 20).

3.1.2. La Segunda Crisis Estatal/La Posguerra del Chaco

La segunda crisis de Estado es la de mayor duración (1932-1952). Sus orígenes se encuentran en la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay por el petróleo del Chaco boliviano, explotado por la Standard Oil y la Royal Dutch Shell. Esta conflagración militar entre dos países fue presentada, ante la opinión pública boliviana, como un pugna por la hegemonía entre el decadente imperialismo británico y el emergente imperialismo estadounidense que a través de la Standard Oil tenía el control de los yacimientos hidrocarburíferos bolivianos, aunque «después se descubrió, empero, que esta compañía exportaba petróleo a Argentina por un oleoducto clandestino y que la gasolina iba a dar a manos, precisamente, del propio Paraguay, en guerra con Bolivia.» (Zavaleta, 1988: 31).

Las petroleras actuaron, buscando su propio interés sin meditar en las consecuencias para los países involucrados. "La Standard Oil podía quedar satisfecha porque el pueblo

¹⁶ El concepto de pacto colonial-señorial es utilizado por Raúl Prada para referirse a un contrato social no democrático, que mantiene la discriminación racial y no acaba con las desigualdades. En Raúl Prada: El largo octubre, Plural Editores, La Paz, 2004, p.73.

boliviano al defender el patrimonio nacional defendía sus intereses. Estaba dispuesta a evitar todo riesgo que la comprometiera. Si la guerra iba a ganarse, la ganaría ella; pero si se perdía, la perderían los bolivianos.” (Almaraz; 1969, 31).

En la Guerra del Chaco, al igual que la conflagración en la cual Bolivia perdió su salida soberana al Pacífico, se evidencio la ausencia de relación articulada entre Estado y sociedad civil. En el caso boliviano, el conflicto bélico interestatal no contó con un acompañamiento social. Salvo las elites dominantes que ejercían el control del Estado, la sociedad no entendía el porqué de la guerra, ni los indígenas aymaras de las tierras altas y frías asimilaban las razones por las que eran llevados a pelear en las zonas calurosas, húmedas y áridas del Chaco boliviano, (Moldiz; 2009, 21).

Con el fin de la guerra, que dejó como saldo a miles de indígenas muertos, lejos de que las turbulencias abrieran el paso a la calma, más bien se agudizaron. El *modelo de democracia restringida/calificada*, los principios liberales sustentados en la exclusión parcial de la pequeña burguesía y la exclusión total de los indígenas, y el poder económico acumulado por los llamados barones del estaño—Patiño, Aramayo y Hochschild— estaban en un proceso de franco agotamiento tras casi cincuenta años de relativa estabilidad. La oligarquía, que además de recurrir a las formas capitalistas de acumulación carecía de un proyecto nacional burgués, “fundaba su propio poder en una articulación no burguesa de las relaciones productivas existentes en el país y, en último término, era la burguesía la que impedía la ampliación de la burguesía, la generalización del proceso capitalista y, en general, la realización de las tareas burguesas.” (Zavaleta, 1988:68).

A eso hay que sumar el surgimiento de otras ideas y corrientes políticas: el marxismo en sus dos vertientes —pirismo¹⁷ y trotskismo—, el fascismo —Falange Socialista Boliviana (FSB) — y el nacionalismo revolucionario —Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que vino acompañado de nuevos liderazgos, como los de Víctor Paz Estenssoro, Hernán Siles Suazo, Oscar Unzaga de la Vega y José Antonio Arze, (Moldiz; 2009, 22).

En medio de una ardua lucha entre los partidarios de mantener el statu quo (liberales y republicanos) y quienes propugnaban cambios radicales para la época, también se registró, en 1944, la fundación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia

¹⁷ Después de la guerra del Chaco, en medio de la crisis ideológica liberal, el 26 de julio de 1940 se fundó en Bolivia el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), de orientación marxista, específicamente de corte estalinista. En sus inicios tuvo una gran influencia en amplios sectores intelectuales y en círculos de la clase obrera. Uno de sus intelectuales más destacados fue José Antonio Arce. Del PIR nacería después el Partido Comunista de Bolivia (PCB).

(FSTMB), la aprobación de la tesis socialista de Pulacayo en 1946,¹⁸ el primer congreso indígena de 1945 y la nueva rebelión indígena de ese mismo año. Esas señales, demasiado claras de la elevación del nivel de conciencia del proletariado minero y de retorno de las demandas indígenas, provocaron, sin embargo, respuestas de dura represión de las clases dominantes, como es el caso de la masacre de Catavi¹⁹ en 1942.

En ese largo periodo de crisis estatal se produjeron intentos de imponer criterios nacionalistas, como en el caso de la nacionalización del petróleo en 1936 y de apropiación estatal de los excedentes originados por la exportación de minerales en 1939, en lo que se ha venido a llamar el «socialismo militar» de David Toro y Germán Busch, cuyas reformas “no pasaban de propuestas relativamente suaves de bienestar y prosindicalistas, sin implicar una profunda reorientación de los recursos nacionales ni la confiscación de la propiedad privada (con la única excepción de la Standard Oil)”,(Klein, 2003:251), aunque en ambas administraciones populistas, sobre todo de Busch, se iba a sentar las condiciones para una reforma de la Constitución, vía Asamblea Constituyente, que dejará atrás a la Constitución de 1880, todavía con los conservadores en el poder, (Moldiz; 2009, 22).

Empero, el modelo político, económico y social aplicado desde fines del siglo XIX estaba agotado, lo cual se agravó con el desconocimiento por parte del general Mamerto Urriolagoitia de la victoria del MNR en las elecciones de 1951. Es a partir del trauma dejado por la Guerra del Chaco que se debe ubicar los orígenes del nacionalismo revolucionario (Prada; 2004, 41) y su proceso de avances y retrocesos, hasta 1952, año en el que se inaugura un segundo ciclo estatal. (Moldiz; 2009, 23).

La crisis de Estado encontró finalmente su resolución en abril de 1952 con el triunfo de la Revolución Nacional que levantó e impulsó tres banderas fundamentales: *nacionalización de las minas, reforma agraria y voto universal*. Las masas obreras y campesinas armadas fueron la fuerza motriz de la revolución, pero la conducción ideológica y

¹⁸ La FSTMB, duramente golpeada por la masacre de Catavi y el colgamiento de Villarroel, organiza a finales de 1946 un congreso extraordinario en el distrito minero de Pulacayo en el departamento de Potosí, al sur de La Paz. Tras una polarización entre, por una parte, el bloque revolucionario, integrado por el Partido Obrero Revolucionario (POR) y fracciones del MNR encabezadas por Juan Lechín Oquendo, el líder de la Central Obrera Boliviana (COB) hasta mediados de 1980, y por la otra, el bloque más conservador, formado por militantes del PIR, finalmente se aprueba la tesis socialista presentada por el POR, de orientación trotskista. Esta tesis, que ha jugado al menos formalmente un papel en las luchas y congresos sindicales, se la conoce con el nombre de la “Tesis de Pulacayo”.

¹⁹ El 21 de diciembre de 1942, tras casi quince días en huelga indefinida en demanda de aumento salarial y una mejora en las pulperías, entre otras, el presidente Peñaranda, presionado por la oligarquía minera debido a la paralización de la producción, decreta el estado de sitio. Cerca de un millar de trabajadores mineros de Catavi y Siglo XX, y también sus esposas, fueron acorralados mientras se dirigían a la gerencia de la empresa. Se estima que murieron unas 400 personas, entre ellas María Barzola, una mujer que es recordada en el proletariado minero por el papel que jugó en la organización de la huelga y en el momento de la represión.

política la ejerció la pequeña burguesía, que cuatro años después abandonó sus principios antiimperialistas e implantó un capitalismo de Estado en beneficio de la naciente burguesía burocrática y de la reconstitución de la clase dominante. La pequeña burguesía o «preburguesía» (Zavaleta; 1988, 85) se convirtió de esta manera en la que, después de desplazar a la oligarquía burguesa sin proyecto nacional, asumió la tarea, no cumplida, de crear una burguesía nacional con visión y sentido de país, (Moldiz; 2009, 23).

La resolución de la crisis estatal en este periodo se dio mediante la exclusión de las clases subalternas, que solo sirvieron como fuerza motriz o clases-apoyo dentro de la sociedad de clases, dando nacimiento a una nueva forma de pacto colonial y señorial, eso quiere decir que el movimiento indígena tampoco fue considerado en su condición de sujeto colectivo libre sino, todo lo contrario, fue fuertemente golpeado en su visión del mundo y subsumido en la lógica colonial a partir de la reproducción de la violencia simbólica, (Moldiz; 2009, 23).

3.1.3. La Tercera Crisis Estatal/La Caída del Capitalismo de Estado

La tercera crisis estatal, que abarcó el periodo 1982-1985, fue más corta que las anteriores. Esta crisis enfrentó al proyecto del nacionalismo revolucionario de tendencia izquierdista y al proyecto neoliberal y globalizador, que se había pasado en el mundo por el empuje de la llamada revolución conservadora.

En 1982, tras más de una década de dictaduras militares, entre las cuales la de Hugo Banzer Suarez (1971-1978) y Luis García Mesa (1980-1981) se distinguieron como las más represivas y sanguinarias, Bolivia recuperaba la democracia, liderada por Hernán Siles Suazo, candidato presidencial de la Unidad Democrática Popular (UDP), quien había sido ganador de tres elecciones consecutivas. Con la administración reformista de la UDP, caracterizada por el *estancamiento económico, la hiperinflación y la creciente ingobernabilidad*, no solo se abre un periodo de más de 25 años de funcionamiento democrático, sino que empieza el principio del fin del Estado populista construido con la Revolución Nacional de 1952.

En 1956 Hernán Siles Zuazo, a poco de recibir la conducción del país de su correligionario Víctor Paz Estenssoro, con quien tuvo una rivalidad muy grande, el país entró en una crisis económica, con un nivel de inflación preocupante, por lo que tuvo que implementar un Plan de Estabilización Monetaria, más conocido como el Plan Eder, (Zavaleta; 1988, 90), que marcó el inicio del desvío de los postulados con los que se hizo la Revolución Nacional de 1952. Treinta años después, el mismo dirigente político asume el timón del Estado boliviano y, a los pocos meses, se tropieza con una crisis económica

profunda y un proceso de hiperinflación que esta vez no sería enfrentado por él, sino por su archienemigo Paz Estenssoro, quien lo sustituiría prematuramente. (Moldiz; 2009, 24).

Los tres años de gobierno de Siles fueron suficientes para demostrar el agotamiento y la crisis de la ideología del nacionalismo revolucionario, del capitalismo de Estado e incluso del propio sindicalismo que encarnaba la otrora poderosa Central Obrera Boliviana (COB). La crisis estatal se caracterizó por una activa resistencia de las fuerzas conservadoras al proyecto reformista por medio de mecanismos financieros y productivos, así como por su actividad opositora en un Congreso Nacional en el cual contaban con la mayoría, pero también por fuertes y grandes movilizaciones sociales lideradas por la COB. Al “torpedeo desde ambos lados hay que sumar las fisuras y las contradicciones dentro del gobierno, en particular entre el presidente Siles Suazo y el vice-presidente Jaime Paz Zamora, máximo líder del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), factor decisivo para que Siles recortara en un año su mandato, con la convocatoria a elecciones generales anticipadas”. (Moldiz; 2009, 25).

Las clases subalternas, organizadas en torno a la COB y en medio de la profunda debilidad de los partidos de izquierda —que tampoco rebasaban su mirada reduccionista y marcadamente reivindicativa—, fueron poco perceptivas de las profundas contradicciones existentes entre el agotado nacionalismo y el insurgente neoliberalismo. La COB, que no terminaba de entender el despertar del movimiento campesino y se consideraba llamada a radicalizar su lucha contra el endeble gobierno de la UDP, sin percatarse de que se encaminaba a la reiteración de un error ya cometido en la década de 1970, orientó toda su artillería contra Siles, lo que pavimentó el camino por el que la derecha retomaría el control del Estado, del cual había tenido que alejarse en contra de su voluntad. Esa retoma del control del Estado, conviene aclarar, no se debe a que en el periodo 1982-1985 se haya producido un cambio en el tipo de Estado. De ninguna manera. Lo que pasa es que el gobierno de Siles Zuazo fue un ejemplo como hay momentos en la historia en que se registra una autonomía relativa del Estado con respecto a las clases dominantes, lo cual no implica que se haya desestructurado el bloque en el poder. Entonces, lo que sucede es que la corta crisis estatal de la primera mitad de la década de 1980 implicó una retoma de la unidad política del bloque en el poder con el Estado capitalista, esta vez en su estadio privado. No fue la dictadura proletaria, en la que los indígenas solo debían poner sus hombros para llevar a los obreros al poder, la que asumió la conducción de Bolivia, sino un proyecto de las clases dominantes para refundar o recomponer su dominación, (Moldiz; 2009, 26).

El 6 de agosto de 1985 no solo se operó una transmisión de mando presidencial. Víctor Paz Estenssoro, el mismo que condujo el país desde abril de 1952, tras el triunfo de la Revolución Nacional, sería el encargado de abrir una nueva etapa de la historia boliviana con la aplicación del neoliberalismo como proyecto político, económico, social e ideológico. De esta manera, el capitalismo boliviano pasaba de su estadio estatal a un estadio privado transnacionalizador, en el que produce una recomposición de las clases dominantes y de la propia estructura del bloque de las clases subalternas. La crisis estatal del periodo 1982-1985 fue un golpe a la burguesía industrial de capitales nacionales, consolidó en la categoría de «núcleo hegemónico» a las fracciones financiera, minera, agro exportadora y latifundista, y sacó de escena a la «burguesía burocrática» que durante más de tres décadas administró, en su condición de «clase reinante y mantenedora»,²⁰ las empresas estatales, por supuesto que en beneficio propio, pero, sobre todo, en beneficio de la «burguesía privada», (Moldiz; 2009, 26).

En síntesis, la crisis estatal, caracterizada por la *contradicción entre nacionalismo revolucionario y neoliberalismo*, se resolvió a favor de este último y, por consiguiente, a favor de los sujetos que la impulsaban, lo cual determinó un avance hacia la democracia de mercado, la desproletarización de la economía en sus ramas tradicionales, el debilitamiento de los sindicatos y el intento de ampliar las relaciones capitalistas a toda el área rural. El nuevo ciclo estatal se inicia «pateando puertas». (Prada; 2004, 41).

3.1.4. La Cuarta Crisis Estatal/El Agotamiento del Neoliberalismo

Luego vendría, casi 20 años después, la cuarta crisis estatal, considerada la más profunda de la historia boliviana debido a que esta vez la contradicción es entre un proyecto fundacional de un nuevo Estado no capitalista y un proyecto refundacional de las clases dominantes que se «atrinchera» en las regiones, (Moldiz; 2009, 27).

Las políticas de ajuste estructural provocaron el desmantelamiento del Estado, que no fueron acompañadas por un repunte importante de la inversión privada. Para revertir esta situación, se dio inicio a un proceso de «capitalización»; privatización mediante la venta a inversionistas extranjeros del 51% del valor de libros de las empresas estratégicas, “cuyos resultados fueron muy cuestionados por su transparencia” (Moldiz; 2009, 27).

Esta nueva crisis estatal también se expresó en el campo de la política y la ideología. En la primera, el movimiento indígena-campesino fundó su propio instrumento político, la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP), que tras una división entre sus caudillos

²⁰ Esta fracción de clase autónoma, que estuvo en la escena política con gobiernos militares y civiles, principalmente por medio del MNR, fue el sostén del Estado y fue parte del bloque en el poder hasta 1985.

daría lugar al Movimiento Al Socialismo (MAS) de Evo Morales, un dirigente cocalero que se ubicó en segundo lugar en las elecciones presidenciales de junio de 2002 y triunfó en las elecciones presidenciales de diciembre de 2005. Es a partir de la segunda mitad de la década de 1990 cuando hay que rastrear el proceso constitutivo de lo nacional-indígena-popular, entendido como el surgimiento de una nueva centralidad a partir de la centralidad indígena en la lucha contra el capital. Paralelamente, a pesar de su aferramiento a lo viejo, el sistema político y la democracia pactada entre las fracciones de las clases dominantes ingresaron en una fase de agotamiento. En el plano de la ideología, aquellas nociones de libre mercado, igualdad de oportunidades, eficiencia privada y democracia representativa también se agotan, lo que, sumado al fracasado proceso de transnacionalización y desagregación del aparato productivo nacional, dio como resultado el desmoronamiento de la hegemonía de la clase dominante, (Moldiz; 2009, 28).

“Los orígenes de esta crisis en Bolivia hay que ubicarlos en 1998, por los efectos de la crisis de las bolsas de valores del sudeste asiático, pero sobre todo en abril y septiembre de 2000, en la administración Banzer-Quiroga, cuando se producen, en Cochabamba y La Paz, las combativas movilizaciones conocidas como *«la guerra del agua»* y el *«septiembre rojo»*” (Moldiz; 2009, 28).

“Las elecciones de junio de 2002 no atenuaron la profundidad de la crisis. Todo lo contrario, la agravaron cuando el ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien durante su anterior mandato había capitalizado las empresas del Estado, asumió de nuevo la conducción del país, para continuar el proyecto neoliberal. La resistencia a su administración se registró desde un inicio, no solo por parte de fracciones empresariales golpeadas por el modelo, sino por el creciente movimiento social de las clases subalternas, esta vez motorizadas y conducidas por el movimiento indígena. La profundidad de la crisis de Estado era tal que el gobierno tuvo que recurrir a la represión para imponer sus medidas, entre las que estaban el *«impuestazo»* y su proyecto de exportar gas a los Estados Unidos por un puerto chileno” (Moldiz; 2009, 29).

Sánchez de Lozada asumió el gobierno el 6 agosto de 2002, y se vio forzado a renunciar el 17 de octubre de ese año, por la creciente insurrección o rebelión democrática de los movimientos sociales. Desde esa fecha, tras un breve y accidentado interinato en la presidencia, primero de Carlos Mesa, y luego de Eduardo Rodríguez Veltze, “Bolivia vive una transición histórica, de una sociedad a otra, caracterizada por la recuperación de la propiedad estatal sobre los recursos naturales, la creación de empresas estatales unida a la

nacionalización de otras, el avance hacia nuevas formas de democracia que amplíen la representación popular. (Moldiz; 2009, 29).

La crisis del modelo neoliberal en Bolivia es el resultado del agotamiento a nivel mundial y particularmente a nivel de América Latina, pero al mismo tiempo, agravado, por un problema medular que explica la crisis estatal del periodo 1932-1952: la ausencia de una burguesía con sentido de su papel en la historia, es decir de una burguesía capaz de garantizar las condiciones materiales de su reproducción. Por tanto, la “crisis del Estado neoliberal se debe al cercenamiento que las clases subalternas le han hecho como parte de su resistencia de largo aliento al Estado capitalista, consustancial con el colonialismo, pero también a las propias debilidades del bloque en el poder que ha demostrado, como otras burguesías latinoamericanas, ser una suerte de burguesía sin alma ni fuerza de burguesía” (Moldiz; 2009, 30).

Estas *visiones antagónicas e inexistencia de hegemonía* a lo largo de la historia en Bolivia, se expresaron en recurrentes crisis del Estado, que exacerban las tensiones sociales, regionales, étnicas, políticas y corporativas. Estos dos fenómenos se sobreponen y parecen reforzarse recíprocamente: fragmentación por un lado y polarización por el otro. Bolivia está entre el antagonismo y la confrontación de sus principales fuerzas políticas, sociales y económicas: unas que defienden el sistema político y económico construido en el proceso democrático, que creen en las reformas modernizadoras, que apuestan por el mercado y una economía abierta e inserta en la economía global: otras, que desde posturas antisistémicas y de la nostalgia de un pasado idealizado, reniegan de las reformas de mercado y quieren una economía de corte estatista y nacionalista, que rechazan la inversión externa y apuestan por un modelo endógeno, léase socialismo comunitario, a la vez que cuestionan las formas representativas de la democracia y postulan un régimen corporativo y de democracia directa.

Esta división del país en visiones antagónicas, es la contradicción fundamental de la sociedad boliviana, y es lo que marca el carácter general de esta época o momento histórico. Ello se refleja en el debate polarizado que se ha dado últimamente sobre todos los grandes temas: la política de hidrocarburos, las autonomías, la Asamblea Constituyente, la nueva Constitución Política del Estado, los conflictos de tierras, la política económica, etc. Todos estos debates están fuertemente marcados por esa contraposición de visiones. Lo que estamos diciendo es que en Bolivia hay un vacío de hegemonía y de conducción nacional, esto es la ausencia de un proyecto de dirección política inclusiva, ideológica e intelectual en el Estado y en la sociedad.

En ausencia de este proyecto hegemónico, los bolivianos no tienen una visión común de país y de futuro. No existe una élite dirigente en Occidente –salvo en Santa Cruz y el Oriente- que pueda cohesionar a los bolivianos y ser capaz de traducir su propia visión de país y de desarrollo en un proyecto nacional. La sociedad está fracturada por regionalismos, etnicismo, localismos, corporativismos y otras tendencias disgregadoras y centrífugas.

Como no hay un *proyecto colectivo* en Bolivia, conformado por las *mayorías* y *minorías*, el modelo mayoritario de democracia actual, es excluyente, competitivo y de confrontación, lo que excluye la inclusión, el pacto y el compromiso. El problema de fondo es un conflicto de poder no resuelto. La lucha por el poder se ha hecho más intensa que nunca, lo cual está bloqueando el funcionamiento del Estado y generando una sensación creciente de vacío de poder, que se expresa en problemas crónicos de gobernabilidad: una mayor distancia entre las demandas sociales y las instituciones democráticas para satisfacerlas.

La crisis de gobernabilidad en el periodo 2000-2005, ha servido para valorar el rendimiento del sistema político boliviano en términos de estabilidad social. La crisis de gobernabilidad en este periodo, se ha convertido en crisis de legitimidad en una primera etapa (2000-2001); ha continuado con en una crisis de conducción política (2002-2003), y ha ocasionado crisis de Estado (2003-2005).

La crisis de legitimidad en el periodo 2000-2001 se ha expresado en:

- Las acciones y decisiones del gobierno perdieron pertinencia para la sociedad en su conjunto.
- Se ha presentado un cambio radical en la correlación de fuerzas políticas y apoyos en el parlamento.
- Se produjo un bloqueo a la agenda del gobierno en el parlamento, con repercusiones negativas en el plan de gobierno y cronograma de inversiones.
- Se presentaron conflictos en la sociedad civil y política.

La crisis de conducción política en el periodo 2002-2004 se ha manifestado en:

- En una pérdida de la viabilidad y apoyo política del gobierno.
- Una mayor intensidad de las tensiones y conflictos.
- En una pérdida de control del gobierno sobre los gobernados.

La crisis de Estado en el periodo 2003-2005 se ha manifestado en:

- La fractura total del Estado y régimen político.
- No existía control gubernamental.

- Se perdió el control de las tensiones y los conflictos de la sociedad.
- Se presentó una situación de caos, revuelta popular y toma del poder.

3.2 Crisis de Gobernabilidad y Crisis de Estado

Los problemas de gobernabilidad en Bolivia han conducido al deterioro de los gobiernos democráticamente electos, y contribuyeron al fraccionamiento de los partidos políticos, y a una mayor dispersión en las preferencias electorales. En este contexto de crisis de gobernabilidad, la democracia en Bolivia se tornó amorfa tanto en su dimensión institucional como ideológica, y se reforzó el presidencialismo plebiscitario que se sobrepuso a otras instancias de participación democrática,

No hay duda que la crisis de los partidos políticos, que han sido copartícipes del deficiente proceso democrático en Bolivia, favorecieron el movimientismo y los liderazgos personalistas, y propiciaron una regresión autoritaria; por las tensiones entre el presidente y su partido, entre el ejecutivo y el congreso, entre el gobierno y diversos grupos sociales que se han movilizado en contra de las políticas oficiales. En este contexto, los problemas de gobernabilidad en Bolivia se expresaron como los rasgos estructurales que marcan la historia de Bolivia. La *precaria gobernabilidad y fragilidad institucional*, develan los problemas y fallas en la conformación del Estado boliviano se constituyen en obstáculos propiciar el contexto institucional para el desarrollo político democrático de la sociedad.

Los problemas de gobernabilidad del periodo 2000-2005, se iniciaron con la recesión económica de fines de los años 90, fenómeno que dio paso a una crisis social y ésta a una crisis política, que precipitó la descomposición del sistema político, el desprestigio acelerado de los partidos políticos y la debacle de esa inédita experiencia política conocida como la *democracia pactada*, que operó con éxito por más de 20 años de funcionamiento democrático.

La crisis de gobernabilidad del periodo 2000-2005, fue el producto concentrado de una prolongada crisis y recesión económica; una persistente inestabilidad social y, una crisis de representatividad de los partidos políticos.

En la trayectoria de la crisis de gobernabilidad en el periodo 2000-2005, que condujo a la crisis de Estado en Bolivia, advertimos cuatro momentos, que en términos generales ya fueron enunciados en párrafos precedentes son: un *primer momento* en que la *crisis de gobernabilidad* se presentó como *crisis de confianza*, especialmente en las políticas de gobierno; un *segundo momento* como *crisis de legitimidad* en la que el rasgo central fue el bloqueo de la agenda política y gubernamental; un *tercer momento* como *crisis de*

conducción política que se dio cuando el gobierno perdió la iniciativa política y se puso a la defensiva, reaccionando ante los conflictos y los hechos; y, finalmente, un *cuarto momento* en el que se produjo el despliegue pleno de la *crisis de gobernabilidad*, cuando ella adquirió rasgos sistémicos que condujeron al quiebre del sistema político y al desmoronamiento del Estado. Este fue el instante en que la crisis de gobernabilidad tomó la dimensión de una *crisis de Estado*.

Los principales componentes que caracterizaron a este *cuarto momento* de la *crisis de gobernabilidad* que se expresó en *crisis de estado* son los siguientes:

Conflicto de poderes, que recurrentemente enfrentaron al gobierno con la oposición, especialmente en el parlamento.

Se realizó un bloqueo al gobierno que afectó al conjunto del aparato estatal, e interfirió en el funcionamiento de la administración pública, con desalentadores resultados en la gestión pública.

Creciente incapacidad del gobierno para manejar y controlar los conflictos sociales, gestionar la política nacional, garantizar el orden, conducir la economía: en definitiva para gobernar el país. Clima de alta conflictualidad y confrontación social.

Se presentó una verdadera espiral de conflictos sociales y de múltiples tensiones entre los diversos actores políticos, sociales y económicos. El gobierno y los poderes del Estado estuvieron asediados y desbordados por una eclosión de demandas y de presiones, que no pudieron atender; la brecha entre las demandas y la capacidad de satisfacerlas, fue cada vez mayor. Se dio una situación en la que no sólo el gobierno no pudo gobernar sino que la sociedad no quiso ser gobernada.

El elemento más inquietante de esta crisis, fue la sensación generalizada de ausencia del Estado, que se expresó en el vacío de autoridad, el desacato y la violación de la ley, la dilución del régimen de derecho y una situación de desorden permanente cada vez más cercana al caos y la anarquía. Esto ocurrió porque hubo una dinámica incontenible de debilitamiento y destrucción de las instituciones del sistema político y, particularmente, por una acelerada desinstitucionalización del sistema de decisiones. Los mecanismos institucionales fueron cada vez menos relevantes para la toma de decisiones. La potestad de los poderes públicos fue capturada por la acción directa de masas y la presión corporativa y de grupos de intereses. La autonomía relativa de la superestructura política desapareció.

El Estado no funcionó articulador y agregador de intereses diversos desde la perspectiva del interés general. Como resultado la sociedad boliviana está fragmentada, sin representatividad genuina, en una multiplicidad de intereses y centros de decisión política.

En suma, las consecuencias de la *crisis de gobernabilidad* estructural en Bolivia a partir de las elecciones de 1980, fue la *crisis Estado* en el periodo 2000-2005 que impactó en la estructura constitucional; afectando el orden y la cohesión social; las condiciones de gobernabilidad de la sociedad, y el funcionamiento normal de la sociedad.

En este contexto, se realizaron a partir de 1980, elecciones generales periódicas para reconfigurar los *mecanismos de representación* y restablecer los *equilibrios en la distribución del poder* a nivel nacional, que otorgue *gobernabilidad al sistema democrático*.

3.3 Procesos Electorales

Las elecciones presidenciales celebradas en nuestro país, desde 1980 hasta 2005, mostraron que la correlación de fuerzas y poder político han sufrido desplazamientos y modificaciones, y que los gobiernos de coalición o *democracia pactada* en este periodo, han sido la base para alcanzar *pactos, acuerdos, o consensos de gobernabilidad*.

Los ganadores de una elección o que asumieron las funciones de gobierno, fueron a menudo los derrotados de la siguiente contienda electoral. Así, la Unidad Democrática y Popular (UDP) que ganó en cinco departamentos en 1980, en las elecciones de 1985 fue desplazado por las victorias de Acción Democrática Nacionalista (ADN) y del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). En las elecciones de 1989, Conciencia de Patria (Condepa) desalojó a ADN en La Paz y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) hizo lo mismo con el MNR en Oruro, Potosí y Chuquisaca.

Los resultados de las elecciones de 1993 muestran que el MNR ganó en ocho departamentos, quedando la coalición de gobierno (MIR-ADN) con la victoria en Pando. Las elecciones de 1997 muestran que diferentes organizaciones políticas relegaron al MNR. En las elecciones del 2002, el MNR y el Movimiento al Socialismo (MAS) acapararon las victorias en ocho departamentos y desplazaron a los partidos de la coalición de gobierno (ADN, MIR, Condepa y UCS). Finalmente, en las elecciones del 2005, el MAS y Podemos se distribuyeron las victorias departamentales.

Cuadro 11

Resultados Elecciones Generales 1980: Bolivia

Partido	Candidato presidencial	Votos	Sobre válidos	Sobre emitidos
UDP	Hernán Siles Zuazo	507.173	38,74%	33,85%
MNR-A	Víctor Paz Estenssoro	263.706	20,15%	17,60%
ADN	Hugo Banzer Suárez	220.309	16,83%	14,70%
PS-1	Marcelo Quiroga Santa Cruz	113.959	8,71%	7,60%
FDR	Luis Adolfo Siles Salinas	39.401	3,01%	2,63%
PRA-A	Walter Guevara Arce	36.443	2,78%	2,43%
MNR-U	Guillermo Bedregal	24.542	1,87%	1,64%
FSB	Carlos Valverde Barbery	21.372	1,63%	1,43%
AFIN-MNR	Roberto Jordán Pando	17.150	1,31%	1,14%
MITKA-1	Constantino Lima	17.023	1,30%	1,14%
PUB	Walter González Valda	16.380	1,25%	1,09%
MITKA	Luciano Tapia Quisbert	15.852	1,21%	1,06%
PRIN-A	Juan Lechín Oquendo	15.724	1,20%	1,05%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

En las elecciones de 1980 ingresaron a la competencia electoral trece partidos políticos; esta elección la ganó la UDP con el 38,74% de respaldo electoral. El MNR-A y ADN sumaron el 36,98% de votación, mientras que siete partidos no superaron el 2% (*Ver cuadro...*). Sólo cuatro organizaciones políticas lograron representación en la Cámara de Senadores; la asignación se realizó otorgando 2 senadores al ganador en cada departamento y 1 senador a quien obtuvo el segundo lugar, así se advierte que la UDP triunfó en cinco departamentos, mientras que el MNR-A lo hizo en cuatro. La correlación de fuerzas en el Senado refleja un oficialismo disminuido. La conformación de diputados que lograron los partidos en cada uno de los departamentos revela una elevada fragmentación de la representación política (diez de los trece partidos lograron acceder a esta Cámara) producto de la ***aplicación del sistema electoral proporcional*** utilizado en esta elección. La Cámara de Diputados presenta un oficialismo en desventaja respecto de la oposición, por cierto muy similar a la del Senado. Con un parlamento numéricamente desfavorable, el oficialismo tuvo que afrontar agudos ***problemas de gobernabilidad***.

Cuadro 12

Resultados Elecciones Generales 1985: Bolivia

Partido	Candidato presidencial	Votos	Sobre válidos	Sobre emitidos
ADN	Hugo Banzer Suárez	493.735	32,83%	28,57%
MNR	Víctor Paz Estenssoro	456.704	30,36%	26,42%
MIR	Jaime Paz Zamora	153.143	10,18%	8,86%
MNRI	Roberto Jordán Pando	82.418	5,48%	4,77%
MNR-V	Carlos Serrate Reich	72.197	4,80%	4,18%
PS-1	Ramiro Velasco Romero	38.786	2,58%	2,24%
FPU	Antonio Aranibar Quiroga	38.124	2,53%	2,21%
MRTKL	Genaro Flores Santos	31.678	2,11%	1,83%
PDC	Luís Ossio Sanjines	24.079	1,60%	1,39%
FSB	David Añez Pedraza	19.985	1,33%	1,16%
MRTK	Macabeo Chila Prieto	16.269	1,08%	0,94%
POR	Guillermo Lora	13.712	0,91%	0,79%
ACP	Raúl Catacora Córdova	12.918	0,86%	0,75%
MNRI-1	Francisco Figueroa	11.696	0,78%	0,68%
IU	Isaac Sandóval Rodríguez	10.892	0,72%	0,63%
FNPP	Luís Fernando Mostajo	9.635	0,64%	0,56%
AUR	Juan Santa Cruz	9.420	0,63%	0,55%
ARENA	Humberto Cayoja Riart	8.665	0,58%	0,50%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

En las elecciones generales de 1985, se estableció un *record*, compitieron dieciocho organizaciones políticas, reflejando la existencia de un sistema político multipartidario. Banzer obtuvo la victoria (32, 83%) por delante de Paz Estenssoro (30,36%); en esta elección se destaca también que siete partidos no superaron el 1% de votación y tres no llegaron al 2% (*ver cuadro....*). En la composición política del Senado, sólo tres partidos políticos lograron representación en esta Cámara; ADN, aunque fue el vencedor de las elecciones, sólo conquistó 10 escaños, en cambio el MNR logró 14. A diferencia de las elecciones de 1980, muestra un oficialismo (MNR y ADN) con una fuerza que superó ampliamente los 2/3 de la representación. Lo mismo que en el Senado, en la Cámara de Diputados ADN obtuvo menos escaños (41) que el MNR (43), partido que ganó en 7 de los 9 departamentos. El gobierno, conformado por la coalición MNR y ADN, sumó 84 representantes en esta Cámara (64,62%). Con amplia mayoría en ambas cámaras, los problemas de *gobernabilidad disminuyeron* sustancialmente en este periodo gubernamental.

Cuadro 13
Resultados Elecciones Generales 1989: Bolivia

Partido	Candidato presidencial	Votos	Sobre válidos	Sobre emitidos
MNR	Gonzalo Sánchez de Lozada	363.113	25,65%	23,07%
ADN	Hugo Banzer Suárez	357.298	25,24%	22,70%
MIR	Jaime Paz Zamora	309.033	21,83%	19,64%
Condepa	Carlos Palenque Aviles	173.459	12,25%	11,02%
IU	Antonio Aranibar Quiroga	113.509	8,02%	7,21%
PS-1	Roger Cortez Hurtado	39.763	2,81%	2,53%
MRTKL	Víctor Hugo Cárdenas	22.983	1,62%	1,46%
FULKA	Genaro Flores Santos	16.416	1,16%	1,04%
FSB	Sin candidato	10.608	0,75%	0,67%
MIN	Luis Sandoval Morón	9.687	0,68%	0,62%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

La competencia electoral de 1989 se desarrolló con la participación de diez partidos (ocho menos que la anterior elección), es decir con una tendencia hacia la polarización. El MNR ganó con escasos 5.815 votos de diferencia, la victoria más estrecha de todo este periodo democrático, (*ver cuadro...*). Sobre la distribución de escaños en la Cámara Alta, se percibe mínimas diferencias cuantitativas entre la representación del MNR, ADN y MIR, y se advierte la presencia de una nueva fuerza electoral (Condepa). La coalición integrada por ADN y MIR que no sólo hizo posible que el candidato del MIR asuma la Presidencia de la república sino que le garantizó una mayoría en el Senado. A diferencia de las dos elecciones precedentes, en la de 1989 se observa que sólo cinco partidos concentraron la representación en la Cámara Baja. El oficialismo sumó una fuerza parlamentaria que le aseguró mayoritaria absoluta en esta Cámara. Esta conformación en el parlamento, aseguro a esta coalición *márgenes relativos de gobernabilidad*.

Cuadro 14
Resultados Elecciones Generales 1993: Bolivia

Partido	Candidato presidencial	Votos	Sobre válidos	Sobre emitidos
MNR	Gonzalo Sánchez de Lozada	585.837	35,55%	33,84%
AP (ADN-MIR)	Hugo Banzer Suárez	346.865	21,05%	20,03%
CONDEPA	Carlos Palenque Aviles	235.427	14,29%	13,60%
UCS	Max Fernández Rojas	226.816	13,77%	13,10%
MBL	Antonio Aranibar Quiroga	88.260	5,36%	5,10%
ÁRBOL	Casiano Ancalle Choque	30.867	1,87%	1,78%
ASD	Jerjes Justiniano Talavera	30.286	1,84%	1,75%
VR-9	Carlos Serrate Reich	21.100	1,28%	1,22%
FSB	Jose Mario Serrate Paz	20.947	1,27%	1,21%
EJE	Félix Cárdenas Aguilar	18.176	1,10%	1,05%
IU	Ramiro Velasco Romero	16.137	0,98%	0,93%
MKN	Fernando Untoja Choque	12.627	0,77%	0,73%
Independientes	Oscar Bonifaz Gutiérrez	8.096	0,49%	0,47%
MFD	Carlos Valverde Barbery	6.269	0,38%	0,36%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

En las elecciones presidenciales de 1993 participaron catorce partidos políticos; Gonzalo Sánchez de Lozada de la alianza MNR-MRTKL resultó vencedor (35, 55%) y Hugo Banzer de AP se situó en segundo lugar (21,05); cuatro opciones políticas no superaron el 1% de apoyo electoral y cinco partidos no rebasaron el 2% de la votación, (*ver cuadro...*). En la asignación de escaños en el Senado -si bien cuatro partidos lograron representación en esta Cámara-, la coalición preelectoral (MNR-MRTKL) acumuló un elevado porcentaje de representación (62,96%). A esta alianza se sumó UCS para conformar el oficialismo que llegó a controlar el 66,67% de la representación en la Cámara de Senadores. La asignación de diputaciones en la Cámara Baja refleja la distribución de 130 escaños entre ocho organizaciones políticas, en esta contienda electoral, donde la coalición triunfante (MNR-MRTKL) obtuvo el 40% de los curules. El oficialismo controló el 60,77% de la Cámara de Diputados. La mayoría en la Cámara de Senadores aseguró a esta coalición *amplios márgenes de gobernabilidad*.

Cuadro 15
Elecciones Generales 1997: Bolivia

Partido	Candidato presidencial	Votos	Sobre válidos	Sobre emitidos
ADN-NFR-PDC	Hugo Banzer Suárez	484.705	22,26%	20,88%
MNR	Juan Carlos Duran Saucedo	396.235	18,20%	17,07%
Condepa	Remedios Loza Alvarado	373.528	17,16%	16,09%
MIR	Jaime Paz Zamora	365.005	16,77%	15,73%
UCS	Ivo Kuljis Fuchner	350.728	16,11%	15,11%
IU	Alejo Veliz Lazo	80.806	3,71%	3,48%
MBL	Miguel Urioste Fernández de Córdova	67.244	3,09%	2,90%
VSB	Jerjes Justiniano Talavera	30.212	1,39%	1,30%
EJE	Ramiro Barrenechea Zambrana	18.327	0,84%	0,79%
PDB	Eudoro Galindo Anze	10.381	0,48%	0,45%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

En las elecciones presidenciales de 1997 participaron solo ocho fuerzas políticas – tendencia hacia la coincidencia ideológica de los partidos políticos y la polarización del electorado-, Hugo Banzer de ADN obtuvo la primera mayoría relativa (22,26%), (*ver cuadro....*). Los escaños obtenidos por los partidos en la Cámara de Senadores que por primera vez recibió a cinco partidos, la alianza triunfante (ADN-NFR-PDC) accedió a 11 representantes y buscó aliados, lo que condujo a una imponente fuerza del oficialismo en el Senado (85,19%), producto de acuerdos postelectorales. Es la primera vez, en la historia democrática de Bolivia, que se utilizó el sistema mixto (combinación de circunscripciones uninominales y plurinominales, y *fórmulas mayoritarias y proporcionales*) para la distribución de escaños. El oficialismo integrado por un elevado número de partidos que sumaron el 73,08% de representación en la Cámara de Diputados. Esta coalición postelectoral tuvo gobernabilidad en su gestión.

Cuadro 16
Elecciones Generales 2002: Bolivia

MNR	Gonzalo Sánchez de Lozada	624.126	22,46%	20,85%
MAS	Evo Morales Aima	581.884	20,94%	19,43%
NFR	Manfred. Reyes Villa	581.163	20,91%	19,41%
MIR	Jaime Paz Zamora	453.375	16,32%	15,14%
MIP	Felipe Quispe Huanca	169.239	6,09%	5,65%
UCS	Jhonny Fernández Saucedo	153.210	5,51%	5,12%
ADN	Ronald Mac Lean Abaroa	94.386	3,40%	3,15%
LyJ	Alberto Costa Obregón	75.522	2,72%	2,52%
PS	Rolando Morales Anaya	18.162	0,65%	0,61%
MCC	Rene Blattmann Bauer	17.405	0,63%	0,58%
Condepa	Nicolás Valdivia Almanza	10.336	0,37%	0,35%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

A las elecciones generales del 2002 concurrieron once organizaciones políticas; junto a la victoria del MNR, se advierte la *emergencia del MAS como una nueva fuerza electoral importante*, (ver cuadro...). La distribución de escaños en el Senado se realizó entre cinco partidos políticos; estos resultados forzaron al ganador a buscar alianzas postelectorales, en base a una amplia coalición oficialista que concentró el 70,37% de la representación del Senado. La distribución de curules en la Cámara de Diputados según circunscripciones uninominales y plurinominales reflejo la correlación de fuerzas en la Cámara Baja. En este periodo de gobierno se evidencio la *fragilidad de los pactos/acuerdos de gobernabilidad*.

Cuadro 17

Elecciones Generales 2005: Bolivia

Candidato	Organización Política	Votos	% sobre válidos	% sobre emitidos
Evo Morales Ayma	Movimiento Al Socialismo	1.544.374	53,74%	49,78%
Jorge Quiroga Ramírez	Poder Democrático y Social	821.745	28,59%	26,49%
Samuel Doria Medina Auza	Frente de Unidad Nacional	224.090	7,80%	7,22%
Michiaki Nagatani	Movimiento Nacionalista Revolucionario	185.859	6,47%	5,99%
Felipe Quispe Huanca	Movimiento Indígena Pachakuti	61.948	2,16%	2,00%
Gildo Angulo	Nueva Fuerza Republicana	19.667	0,68%	0,63%
Eliseo Rodríguez	Frente Patriótico Agropecuario de Bolivia	8.737	0,30%	0,28%
Néstor García Rojas	Unión Social de los Trabajadores de Bolivia	7.381	0,26%	0,24%

FUENTE: Corte Nacional Electoral. Boletín Estadístico 2007.

Tres características distinguen a las elecciones presidenciales de 2005: fue la elección con el menor número de partidos en competencia (sólo ocho); por primera vez, en 25 años de democracia, *una organización política logró el respaldo de la mayoría absoluta*; y, en aquella elección se presentó el mayor porcentaje de participación electoral, (ver cuadro.). En la Cámara de Senadores, sólo dos partidos centralizaron el 90% de la representación. Es la única elección donde el oficialismo no tiene el control de ésta Cámara. La distribución de escaños en la Cámara Baja conforme las circunscripciones uninominales y las plurinominales, refleja la fortaleza parlamentaria de oficialismo y oposición. Esta situación condujo a un sistemático bloqueo de la agenda gubernamental por la polarización ideológica de la composición de las cámaras y, a una *precaria gobernabilidad*.

Cuadro 18
Elecciones Generales 2009: Bolivia

VOTOS VALIDOS OBTENIDOS POR CADA PARTIDO POLITICO AGRUPACION CIUDADANA O ALIANZA		
PLAN PROGRESO PARA BOLIVIA-CONVERGENCIA NACIONAL (PPB-CONVERGENCIA)	1.212.795	26,46%
PUEBLOS POR LA LIBERTAD Y SOBERANÍA (PULSO)	12.995	0,28%
MOVIMIENTO DE UNIDAD SOCIAL PATRIOTICA (MUSPA)	23.257	0,51%
ALIANZA PARA LA REFUNDACION DE BOLIVIA (MAS-IPSP)	2.943.209	64,22%
BOLIVIA SOCIAL DEMOCRATA (BSD)	9.905	0,22%
GENTE	15.627	0,34%
ALIANZA SOCIAL (AS)	106.027	2,31%
ALIANZA POR EL CONSENSO Y LA UNIDAD NACIONAL (UN-CP)	258.971	5,65%

FUENTE: Corte Nacional Electoral (CNE; 2009).

Las dos últimas elecciones realizadas en Bolivia, entre 2005 y 2009²¹, permite concluir que el MAS se ha convertido en un *partido hegemónico* (ver cuadro ...), por las siguientes consideraciones: El movimiento social de los cocaleros decidió competir con los partidos políticos por el voto ciudadano para lo cual se transformó en un partido político que actúa bajo su control, y el movimiento social de los cocaleros ha fortalecido sus estructuras en el partido político que ha fundado, mantiene una fuerte representación, y no tiene una adaptación gradual a las exigencias internas del sistema político donde el movimiento social se siente representado por el partido, por la acción de un *líder carismático* que relaciona al partido con los movimientos sociales, porque goza de la credibilidad de ambos.

En nuestra opinión, la conversión de los movimientos sociales en partidos, no fue atribuible a una *división de las elites*, a la inestabilidad en las coaliciones de gobierno o a la vinculación de los movimientos sociales con aliados influyentes, creemos que es justamente la ausencia de estos componentes lo que llevó a los movimientos sociales a elegir la vía democrática a través de su ingreso a la pugna electoral para acceder al poder, prescindiendo de las mediaciones de los partidos políticos existentes que ya no los representaban.

Sostenemos que los movimientos sociales no aprovecharon una *división de las elites*, porque estas estuvieron unidas en su contra; creemos que el salto exitoso a la vida política generó una fisura en ellas y ocasiono su derrota en 2005 y 2009. Concluimos que se ha consolidado *una nueva elite, de origen indígena y popular, orientado a gobernar el país durante los próximos años*.

²¹ Aunque el periodo de análisis de este trabajo de investigación está referido al periodo 2000'2005, como ilustración adicional hemos incorporado las elecciones de 2009, porque reflejan la extrema polarización ideológica de los contendientes, y la distribución de esta polarización entre Oriente y occidente del país.

En la actualidad el MAS está en condiciones de reordenar el universo político boliviano en la medida en que se convierta en una fuerza nacional *articuladora de diversas tendencias étnicas, regionales, de mayorías y minorías*. Si combina estas acciones que fortalecen la institucionalidad democrática del Estado, su pulsión hegemónica se consolidara.

Es en esta configuración del mapa político y social boliviano, donde los movimientos sociales y la población indígena y originaria están representados después de varios procesos electorales y, que paulatimamente fueron reflejando la correlación de fuerzas entre diferentes visiones de país, que resurge la demanda ciudadana de una asamblea constituyente, que data de 1990, cuando una marcha de los indígenas-originarios de tierras bajas arriba a la sede de gobierno y, plantea su inclusión ciudadana y reconocimiento de sus derechos sobre la tierra. Después de la caída del gobierno de Sánchez de Lozada en octubre del 2003, y la asunción del presidente Mesa, este se comprometió a convocar a una asamblea constituyente para rediseñar las relaciones de poder y participación de las diferentes clases sociales y, lograr un nuevo pacto social.

3.4 El Proceso Constituyente

La cuarta crisis estatal en Bolivia en el periodo 2000-2005, culminó con el inicio del proceso constituyente a través de un acuerdo entre los partidos políticos con representación Parlamentaria, mediante la aprobación de una Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y, la elección de los constituyentes. Este proceso constituyente tuvo tres etapas en el periodo 2000-2005.²²

La primera etapa estuvo caracterizada por la democracia de la calle, en la que los movimientos sociales y los comités cívicos se convirtieron en los «lugares» de la política, y desplazaron a un lugar secundario al sistema de partidos y a los centros institucionalizados del poder: el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo. “Entre los años 2000 y 2005, esa actitud deliberativa de las organizaciones sociales y su práctica política correspondiente elaboraron y pusieron en marcha la «Agenda de Junio» de 2004, reformulada en enero de 2005. Ese «no lugar» de la producción de la política no implica que esa democracia de la calle represente lo mismo para las clases subalternas que para las clases dominantes. Para las primeras es la «democracia como autodeterminación de las masas» que se rebela contra el Estado y sus mecanismos de control y disciplina social. Para las segundas, es para defender y compensar la debilidad de su Estado para defenderse a través de sus formas de legitimación y su aparato estatal”. (Moldiz; 2009, 102).

²² La Asamblea Constituyente elaboró la nueva Constitución Política del Estado, que fue aprobada mediante Referéndum Ratificatorio en enero del año 2009.

La segunda etapa se inició en diciembre de 2005, cuando en el marco de la institucionalidad, democrática, los movimientos sociales y el MAS se levantaron victoriosos con un triunfo electoral de 53,74% del líder indígena Evo Morales. Esto implicó una combinación de los resortes de la democracia de la calle, en la que se dio un permanente cruce de agendas, con los “mecanismos de la democracia representativa que buscaba ampliarse, modificarse y redefinirse”. (Moldiz; 2009, 102).

La tercera etapa se presenta el 22 de enero de 2006, cuando Evo Morales asume la conducción de Bolivia. Su toma de posesión como el sexagésimo quinto presidente de Bolivia “tuvo tres momentos igualmente representativos: juró seguir por el camino de los grandes mártires indígenas en un acto celebrado en Tiwanacu, el centro simbólico de poder de las naciones originarias, el sábado 21; se colocó la banda presidencial un día después en la sede del Congreso Nacional, donde por vez primera un presidente indígena juraba rindiendo homenaje a luchadores revolucionarios asesinados y volvió a jurar lealtad con la causa del pueblo en la histórica Plaza de los Héroes. De esta manera Evo Morales, quien sintetiza ahora la larga acumulación histórica de las naciones indígenas oprimidas y de las clases explotadas, inauguraba la tercera batalla por la segunda y definitiva independencia de Bolivia”. (Moldiz; 2009, 103).

3.5 Los Ejes De La Nueva Constitución²³

El nuevo andamiaje constitucional refleja las nuevas correlaciones de poder en la realidad política y social en Bolivia y, está constituido por siete ejes que expresan la multiculturalidad de la sociedad boliviana y el carácter plurinacional del Estado.

El primer eje es el carácter plurinacional de Bolivia, es decir, se descarta la naturaleza monocultural y monocivilizatoria que se mantuvo en la estatalidad boliviana a partir de la fundación de la república en 1825 y, reconoce la existencia de 36 naciones originarias y sus respectivas lenguas, formas de organización política, social, jurídica y económica. “Se basa en el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos y naciones indígenas originarias lo que conlleva a reconocer el derecho a la libre determinación. Esta es la manera en la que, a diferencia del Estado excluyente y señorial, que fue incapaz de ser síntesis del carácter «multisocietal» de Bolivia, el MAS y los movimientos sociales, hoy en el gobierno, pretenden construir un Estado que garantice la unidad y la igualdad”. (Moldiz; 2009, 105).

²³ El texto constitucional fue aprobado mediante Referéndum Constituyente en enero de 2009.

Como consecuencia de esta nueva «*visión de país*», la Constitución incorpora un concepto de democracia al reconocer *formas liberales y comunitarias* en la elección de las autoridades y en el ejercicio y participación del poder. En línea con las expresiones de la democracia representativa, el sistema de elecciones y partidos políticos, que corresponden a civilización moderna, se establecen otros *mecanismos de democracia directa*, como los *referéndums* y las *iniciativas ciudadanas*, y se “reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a la elección de sus autoridades, mediante usos y costumbres no partidarios, en ciertos niveles compatibles con las autonomías, lo cual implica el reconocimiento a su autodeterminación en el marco de la unidad plurinacional y estatal, bajo formas profundas de descentralización y desconcentración del poder”, (Moldiz; 2009, 105).

El segundo eje, es el que establece una «*economía plural*», al reconocer la existencia y la necesidad de una articulación entre la economía estatal, comunitaria y privada. La propiedad privada es reconocida y goza de protección del Estado en la medida en que cumpla una función económico-social. Por lo demás, el “fundamento de la «*economía plural*» está en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del pueblo, como sujeto colectivo plurinacional, y que son administrados por el Estado, con lo que se prohíbe su transferencia al capital transnacional” (Moldiz; 2009, 106).

La economía plural es la recuperación del papel del Estado en la economía en términos de marchar hacia una distribución justa de los recursos que no profundice la brecha entre ricos y pobres, sino todo lo contrario, y la oficialización y/o recuperación de formas de producción no capitalistas. “La Constitución hace una redefinición epistemológica al señalar que la economía plural se basa en los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia”.²⁴

La «*economía plural*» es una economía para el «vivir bien».²⁵ El fundamento de la «*economía plural*» está en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del pueblo, como sujeto colectivo plurinacional, y que son administrados por el Estado.

El tercer eje es la descentralización política mediante las autonomías, no solo departamentales, sino también regionales, municipales (que ya existen) y territoriales

²⁴ Constitución Política del Estado, art. 306.

²⁵ El vivir bien o el sumac qamaña es el paradigma del nuevo orden societal y estatal al que aspira el bloque nacional-indígena-popular, lo que es una manera de hacer referencia al socialismo comunitario del que ha hablado el presidente Evo Morales.

indígenas. La autonomía establecida en la Constitución²⁶ es una descentralización no jerarquizada y con igual rango constitucional que garantiza que «la lucha contra el centro no solo equivale a desconcentrarse del Estado central sino también a desconcentrarse de otros centros. » (Prada, 2006: 43).

El cuarto eje es el reconocimiento de la pluralidad jurídica por la vía de constitucionalizar la “«justicia comunitaria», de aplicación a veces tergiversada en las comunidades rurales, y la elección de los magistrados del Poder Judicial por la vía del sufragio popular” (Moldiz; 2009, 107).

El quinto eje, es el reconocimiento y la garantía de igualdad de oportunidades para todos los pueblos —como sujetos colectivos— y los ciudadanos —derechos individuales—, y se constitucionalizo una serie de conquistas sociales.

El sexto eje, es que la distribución de los ingresos del Estado benefician a todos los bolivianos y que se debe establecer un equilibrio entre los fondos que aporta a tales fines el gobierno nacional y los gobiernos departamentales para el cumplimiento de las medidas sociales, como los bonos y seguros.

El séptimo eje, es la problemática de las tierras y la competencia nacional en materia de distribución y reversión de tierras “en manos de unos pocos empresarios y latifundistas, hacia indígenas y campesinos” (Moldiz; 2009, 108).

3.6 Conclusiones del capítulo

Desde que fue constituida la república en 1825, Bolivia ha vivido en permanente inestabilidad. Algunas crisis han sido más profundas que otras; unas más económicas que políticas o a la inversa, pero fundadas en última instancia en la asimetría entre la estructura económica y la superestructura político-ideológica, en este sentido, Bolivia ha atravesado por cuatro crisis de estado: la guerra federal, la postguerra del Chaco, la caída del nacionalismo revolucionario y, el desmoronamiento del modelo neoliberal.

La derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1884) entre Chile y Bolivia-Perú, fue la pérdida de la salida de Bolivia al Océano Pacífico. Esta conflagración privó a Bolivia no solo de salida al mar sino de inmensos recursos naturales.

El escenario de la guerra, fue también una lucha por la hegemonía de los mineros del norte contra los mineros del sur, conformando en su remate un nuevo bloque histórico favorable a los primeros.

²⁶ En la gestión gubernamental del año 2010, se promulgó la Ley de Autonomías, mediante la cual Bolivia se convirtió en un Estado autonómico.

La segunda crisis de estado es la de mayor duración (1932-1952). Originada en la guerra del Chaco contra el Paraguay, que dejó como saldo miles de indígenas muertos, el agotamiento del modelo de democracia restringida-calificada y el desarrollo de la conciencia nacional, que encontró finalmente su resolución en abril de 1952, con el triunfo de la revolución nacional que levanto tres banderas fundamentales: Nacionalización de las Minas, Reforma Agraria y el Voto Universal.

La tercera crisis estatal corresponde a la caída del capitalismo de estado (1982-1985), sin duda la más corta, que enfrentó el proyecto del Nacionalismo Revolucionario con el proyecto neoliberal globalizador. Tres años son suficientes para demostrar el agotamiento del Nacionalismo Revolucionario, el capitalismo de estado y el sindicalismo boliviano, dando inicio a la etapa neoliberal que durara dos décadas.

Luego de 20 años vino la cuarta crisis estatal, correspondiente al agotamiento del neoliberalismo y la constitución de una nueva centralidad indígena de lo nacional-popular. Se trata también de un periodo corto (2000-2005), que precisamente es el del presente estudio, por el hecho que una sociedad es más conocible en sus momentos de crisis.

La crisis de gobernabilidad es parte de sus rasgos estructurales y va de mano con la debilidad de sus instituciones, creando una sensación de ausencia del Estado.

Ante la inexistencia de un proyecto hegemónico los bolivianos carecen de una visión común de país, no existe aún una élite dirigente que cohesione a los bolivianos, la sociedad esta fracturada por regionalismos, etnicismos y corporativismos.

Esta situación condujo a la convocatoria a una Asamblea Constituyente que dé respuesta a los cuestionamientos de integralidad y pertenencia de la sociedad boliviana y, la adscripción a un nuevo Estado que refleje las nuevas correlaciones de fuerzas políticas y ejercicio del poder político.

CAPITULO IV

LA CRISIS DE LOS PARTIDOS EN BOLIVIA

4.1. Introducción

Desde que la protesta social asediara al gobierno de Hernán Siles Zuazo en 1984, determinando su renuncia a la Presidencia y adelantando las elecciones para el año siguiente, Bolivia no había vivido una escalada de conflictos sociales tan generalizado e intenso como el que se dio en el periodo 2000-2005.

En la política boliviana nunca faltaron protestas y movilizaciones, pero ellas solían ser protagonizadas sobre todo por sectores agraviados por la política estatal como los campesinos cocaleros, o por gremios bien organizados que hicieron de la presión callejera parte de su cultura corporativa, como los maestros fiscales y los estudiantes universitarios. Fueron movilizaciones que plantearon temas específicos y reivindicaciones concretas, aunque se expresaron con frecuencia por medio de discursos radicales de ruptura. Y casi siempre formaron parte de una “lógica de “negociación forzada” que comprende la concertación como la culminación de un enfrentamiento que hace explícitos los poderes relativos de las partes” (Laserna y otros, 1999).

En efecto, en esta suerte de tradición boliviana, los conflictos rara vez se expresaron de manera tan violenta o abierta como consecuencia del fracaso o la inutilidad de los mecanismos institucionales de negociación. Al contrario, se realizaron para convocarlos y ponerlos en funcionamiento. Largas y sacrificadas marchas y no pocos bloqueos de caminos fueron protagonizados por los campesinos cocaleros con el fin de establecer una mesa de negociación con el gobierno. Y los maestros y universitarios protestaron como parte de un ritual de rechazo al presupuesto fiscal, y que termino en tensas negociaciones con las autoridades de gobierno.

Esta manera de “abrir negociaciones” es, sin embargo, poco efectiva. Si bien muestro la debilidad del sistema institucional para procesar las demandas sociales y canalizar los conflictos por cauces pacíficos, también destaco la ineficacia de las organizaciones sociales para acumular experiencias que les permitan alcanzar –a costos más bajos– los fines que sus afiliados y militantes perseguían. Porque la “negociación forzada” no solamente es muy costosa sino que es ineficaz. En ella, bajo presión, se logran acuerdos que no comprometen a las partes y que, por tanto, rara vez se cumplen, creando así las condiciones para el

resurgimiento de nuevos eventos conflictivos que pueden incluso hacerse más violentos en la medida en que se acrecienta la desconfianza mutua de los interlocutores. Solamente la renovación individual de éstos, sean dirigentes sindicales o autoridades, permite que esta lógica se mantenga indefinidamente porque también renueva los mínimos márgenes de confianza que se requieren para concertar. Pero esto añade inestabilidad a las *élites dirigentes* de las organizaciones o instituciones involucradas, “impidiéndoles aprender de la experiencia y desarrollar un proceso acumulativo que permita superar estas tradiciones de enfrentamiento y estéril “negociación forzada””. (Laserna y otros, 1999).

Pero los conflictos más importantes del periodo 2000-2005 no reprodujeron esta tradición. En ellos se expresó con fuerza el rechazo de algunos actores al proceso de institucionalización democrática en Bolivia y en esa misma medida el deseo de recuperar o reconstruir el modelo de relacionamiento entre Estado y sociedad que ya perdió su base material pero que todavía pervive en la cultura política. En ese sentido, a pesar de la retórica progresista y del carácter confrontacional y violento, en esos conflictos se expresaron las resistencias conservadoras del corporativismo y el clientelismo que caracterizaron al sistema político boliviano durante la segunda mitad del siglo XX. “Durante la última década, Bolivia ha vivido profundos cambios que ha transformado considerablemente su realidad sociopolítica. De este proceso de cambio, el Estado no ha sido capaz de emanciparse de las políticas y prácticas prebendalistas y *autoritarias* tradicionales y su manera de relacionarse con la sociedad”. (Laserna y otros, 1999).

Si bien todo el periodo 2000-2005 fue muy agitado, los conflictos se concentraron en dos momentos. El primero de ellos tuvo como epicentro el valle central de Cochabamba; alcanzó su momento culminante en el mes de abril y fue conocido como “la guerra del agua”. El segundo fue geográficamente más extenso, con núcleos en las zonas cercanas al lago Titicaca y los alrededores de la ciudad de La Paz y en el Chapare, sobre la carretera troncal entre Cochabamba y Santa Cruz; se prolongó durante casi todo un mes y la prensa lo bautizó como “el septiembre negro”. Este periodo tuvo su episodio más violento en octubre del año 2003, que se denominó la guerra del gas, con la renuncia del presidente constitucional y, el inicio de un proceso de negociaciones, entre las elites dominantes y los líderes de los movimientos sociales, en la búsqueda de una salida concertada a la crisis. Se convocaron elecciones generales para diciembre del 2005, después de varias reformas constitucionales y convocatorias a referéndum sobre el gas.

4.2. La Guerra del Agua

La Ciudad de Cochabamba ha sido una de las de mayor crecimiento en las últimas décadas. Tiene más de 600 mil habitantes, está situada al centro del país y ejerce importantes funciones de articulación económica entre La Paz, el tradicional centro político del occidente altiplánico y Santa Cruz, el emergente centro económico del oriente. Pero a pesar de su dinamismo económico y el acelerado crecimiento que experimentó en los años 80 y 90, en parte debido a su cercanía a la economía de la coca, una proporción muy grande de su población vive en condiciones precarias por la carencia o mala calidad de los servicios públicos.

El peor de ellos es, probablemente, el abastecimiento de agua y el saneamiento básico, pues apenas la mitad de los hogares tiene acceso al sistema público de distribución de agua potable y de alcantarillado manejado por Semapa²⁷. El resto se ha visto obligado a recurrir a formas comunitarias o individuales para resolver el problema: cooperativas para explotar fuentes subterráneas, depósitos familiares de agua, abastecimiento por camiones cisterna, pozos sépticos y conexiones clandestinas que echan las aguas servidas a canales, torrenteras y al río temporal que cruza la ciudad. Este sistema es terriblemente ineficiente e inequitativo. Es *ineficiente* porque si en algunos casos la gente logra resolver sus problemas de abastecimiento de agua a bajo costo, al mismo tiempo asume graves problemas de salud, especialmente en la población infantil²⁸. Y el hecho de que los detritos de la mitad de la población no sean adecuadamente tratados implica que tanto el subsuelo como el aire de la ciudad tengan una elevada contaminación fecal. Y es *inequitativo*, porque la población de menos recursos es la que paga las sumas más elevadas por el agua de peor calidad, mientras que las capas superiores que tienen acceso al servicio público reciben agua tratada a precios bajos, e incluso subvencionados. A esto debe añadirse que el sistema deteriora el medio ambiente no solamente por la contaminación, ya mencionada, sino porque la perforación indiscriminada e incontrolada de pozos para extracción de agua subterránea está secando las

²⁷ Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado

²⁸ En las zonas del Casco Viejo y el Noreste de la ciudad, donde la cobertura del sistema de agua potable alcanza a más del 80 por ciento de los hogares, la tasa de mortalidad infantil es relativamente baja: 45 de cada mil niños nacidos mueren antes de cumplir un año. En el otro extremo se encuentra la zona sur, donde la cobertura del servicio de agua potable alcanza a menos de la mitad de los hogares, existiendo zonas totalmente carentes del servicio. En esa zona mueren tres veces más niños antes de cumplir el año de vida, la tasa de mortalidad infantil alcanza en el sur a 145,7 por mil.

napas superficiales y cambiando paulatinamente el clima del valle en que se asienta la ciudad. (Laserna y otros, 1999).

Como es habitual en situaciones como la descrita, hay grupos que aprovechan la situación para obtener beneficios excepcionales. Los perforadores y dueños de pozos, así como los vendedores de bombas de agua y constructores de depósitos, encuentran mercados rentables por la ineficiencia del servicio público. Ellos, junto a los distribuidores de agua por camión, obtienen ganancias elevadas especulando con las necesidades de los más pobres en un mercado negro sin controles ni regulaciones. (Laserna y otros, 1999).

A pesar de que estas condiciones no son recientes, hasta abril del 2000 la cuestión del agua no fue nunca un tema central de conflictos sociales en Cochabamba. En parte porque el problema puede ser fácilmente percibido como una suerte de fatalidad natural, que da sustento a la ilusión de grandes proyectos de trasvase cordillerano de aguas, pero en parte también porque los organismos públicos se desentendieron del problema al crear una empresa semiautónoma y supuestamente regida por criterios técnicos y económicos para la atención del servicio (Laserna y otros, 1999).

En este contexto se produjo la decisión gubernamental de entregar en concesión el servicio de agua y alcantarillado al consorcio privado que presentara la mejor oferta. Pero la convocatoria tenía una particularidad especial: no solamente calificaría las ofertas por la cobertura, la calidad y el costo de los servicios, sino también por la posibilidad que ofrecieran para desarrollar el proyecto múltiple Misicuni.

Este es uno de esos grandes proyectos de trasvase, y en el cual la población ha depositado sus mayores esperanzas desde que empezara a ser formulado a fines de los años 60. En su dimensión más ambiciosa implica la construcción de túneles de aducción que suman cerca de 40 kilómetros, la construcción de una represa de 120 metros de altura en la parte norte de la cordillera del Tunari, la generación de energía eléctrica aprovechando la caída y todo un sistema de canales para llevar el agua a la ciudad y distribuirla por las zonas agrícolas. Como promete abastecer agua para riego y consumo humano y ofrece posibilidades de aprovechamiento energético; “el proyecto Misicuni se convirtió en la representación mítica de una concepción del desarrollo que lo define como proceso basado en la inversión pública; concepción a la cual está adherida la imaginación popular en Bolivia”. (Laserna y otros, 1999).

Cuando se convocó a la concesión, la ansiedad por Misicuni era tanta en Cochabamba, que el proyecto no solamente había absorbido ya 12 millones de dólares en

estudios, sino que se había empezado la construcción del túnel principal en base a un crédito italiano y a recursos locales obtenidos con la privatización de la compañía de distribución eléctrica, comprometiendo 60 millones de dólares en ese propósito inicial. (Laserna y otros, 1999).

El requisito de incluir Misicuni en la concesión del servicio de agua y alcantarillado desalentó a muchas de las empresas que compraron el pliego de especificaciones, y las restantes se agruparon para plantear una oferta de negociación directa, por tanto no competitiva, con los gobiernos nacional y municipal. Estos, urgidos de avanzar en el proyecto Misicuni, que habían enarbolado como bandera electoral y al que ya le habían dedicado tantos recursos, aceptaron la negociación directa y terminaron por firmar un contrato de concesión con el consorcio transnacional Aguas del Tunari, formado por Bechtel, Abengoa y otras empresas, incluidas algunas de capital nacional. El contrato al final no garantizaba la realización de Misicuni y tampoco la ampliación de cobertura del servicio, pero empezaba con aumentos tarifarios destinados a superar la brecha creada por varios años de subvención, y exigía modificaciones en el régimen jurídico consuetudinario de aprovechamiento del agua en Bolivia a fin de contar con un mercado que justificara inversiones tan elevadas. (Laserna y otros, 1999).

La reacción no se dejó esperar. Antes de que transcurriera un año de la concesión, el gobierno se vio obligado a rescindir el contrato con Aguas del Tunari, aún a riesgo de pagarle una millonaria “indemnización”, y a cambiar la legislación relativa al agua y al saneamiento básico para satisfacer las demandas de los propietarios individuales y comunales de pozos y vertientes²⁹. (Laserna y otros, 1999).

Eso fue posible porque los afectados por la concesión y la ley lograron tomar el control de un Comité de Defensa del Agua, inicialmente conformado por ambientalistas y profesionales independientes, creando desde ahí un organismo articulador de múltiples y diversas demandas, denominado “la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida”, que les permitió aglutinar en torno a sus demandas la vigorosa movilización social que paralizó Cochabamba primero en febrero y con más fuerza en abril. (Laserna y otros, 1999).

El núcleo organizativo en todo ese proceso fue la Federación de Regantes, que agrupa a individuos, comunidades y asociaciones con acceso a fuentes de agua para riego. Esta Federación ha recuperado en parte la experiencia colectiva del sindicalismo campesino en

²⁹ Un análisis más detallado de este conflicto puede verse en Laserna (2000). En las siguientes notas se hace referencia a interpretaciones opuestas a la que ofrece en ése y en el presente texto.

Cochabamba, y en nombre de la tradición andina supuestamente cristalizada en el derecho consuetudinario –los “usos y costumbres”– defiende los sistemas vigentes de acceso y control del agua.

El movimiento se fortaleció significativamente cuando se incorporó la Federación de Fabriles, pues ésta puso en juego su combativa tradición y su estructura organizativa para traducir al lenguaje urbano la demanda de los regantes. Empezó rechazando el aumento de tarifas, con lo que atrajo a los sectores medios y altos que, como se dijo, son los que gozan del acceso al servicio público de agua; incluyó luego la defensa de los pozos existentes, individuales y comunitarios; y terminó rechazando el contrato y la ley en nombre de la nación contra la globalización³⁰.

Así, la movilización vinculó el campo y la ciudad, sectores medios y pobladores de la periferia, militantes de la izquierda tradicional y especuladores de agua, y permitió que se expresara abiertamente el malestar de la población con el gobierno y, en general, con “los políticos”, acusados de no resolver problemas e incumplir promesas. Incluso se plegaron a la movilización los campesinos productores de coca, víctimas de la política represiva contra sus cultivos, que buscaban romper su aislamiento y restablecer alianzas con los sectores urbanos.

La movilización logró un resultado contundente al expulsar al consorcio Aguas del Tunari y obligar al gobierno a modificar la ley 2029 de agua potable y saneamiento básico. En el momento culminante del conflicto el Presidente decretó “Estado de Sitio” y ordenó la intervención militar, pero eso solamente sirvió para exacerbar los ánimos de la población y ampliar la magnitud y extensión de la protesta, que al final también se había convertido en una suerte de revancha tardía contra el presidente Banzer, que ejerció el mando autoritario entre 1971 y 1978.

A pesar de las reacciones a momentos violentas del gobierno, la movilización no tuvo al frente un adversario sólido y coherente y eso permitió que su fuerza pareciera mayor. El Comité Cívico de Cochabamba, que tradicionalmente representaba los “intereses regionales” agrupando a las instituciones locales, no era un adversario sino un competidor, pero se había debilitado por la manipulación partidista de su último presidente, y terminó arrasado por la acción directa impulsada por la Coordinadora del Agua. La supuestamente gran empresa

³⁰ Los ideólogos de este movimiento han hecho imaginativos esfuerzos para interpretar este conflicto como anuncio del surgimiento de un proyecto transformador “plebeyo e igualitario” basado en la reconstrucción de la comunidad y la “forma multitud” de la acción política. La imaginación desplegada, sin embargo, no alcanza a describir en qué consistiría dicho proyecto. Ver por ejemplo el libro de García y otros (2000), grupo autoproclamado “intelectual colectivo y orgánico de ese proyecto”.

transnacional, Aguas del Tunari, no se defendió salvo con tímidos spots televisivos que llegaron tarde. Y la base política de los gobiernos nacional y municipal simplemente desapareció del escenario incluyendo el Alcalde cochabambino, Manfred Reyes Villa, que poco antes había renovado su mandato con arrolladora votación. (Laserna y otros, 1999).

Las autoridades que enfrentaban a la Coordinadora del Agua, como el Superintendente de Saneamiento Básico, y el Presidente de Misicuni, actuaban casi a título personal y sin sustento político. Las mismas acciones policiales y militares de represión eran aisladas e improvisadas, y estaban afectadas por conflictos internos que desembocaron en esos días en un motín de policías en La Paz. La Coordinadora del Agua no tenía en realidad un adversario sino varios, pequeños, débiles y dispersos, lo cual potenció su discurso y su movilización.

Como resultado de esta “victoria de abril” algunos de los dirigentes de la “Coordinadora” asumieron cargos de gestión en la empresa de agua potable y alcantarillado de Cochabamba mientras otros empezaron a empujar a la organización hacia el campo político proponiendo sustituir al sistema de partidos a través de una asamblea constitucional e intensificando la protesta contra la globalización. Lo que une a ambas facciones es su demanda de un rol más activo para el sector público en la economía y en la provisión de servicios.

Pero entretanto el déficit de cobertura de agua y alcantarillado ha seguido creciendo, la empresa se mantiene en un limbo jurídico y, ante la imposibilidad de aumentar tarifas o de conseguir recursos de inversión, los dirigentes de la “Coordinadora” han empezado a reclamar subvenciones estatales (a través de la condonación de deudas contraídas por la empresa Semapa en años anteriores). Estas son demandas muy controvertidas por la escasez de recursos que afecta al Tesoro General de la Nación y porque son esencialmente inequitativas: restarían fondos destinados a atender otras áreas, como las rurales por ejemplo, para favorecer a sectores urbanos que ya tienen acceso a servicios. La insistencia con que se plantea esta demanda desnuda el carácter conservador de este movimiento, preocupado ahora más por salvar su ineficiente empresa que por la suerte de los sectores a los que su discurso dice representar. (Laserna y otros, 1999).

4.3. El Septiembre Negro

A pesar de sus contradictorios resultados, la “guerra del agua” puso en evidencia la extrema debilidad del gobierno y estimuló la acción de otras fuerzas sociales. En general, el escenario político se hizo más abierto a las manifestaciones conflictivas: la protesta callejera,

la acción directa, la movilización masiva implicaban bajos riesgos para sus protagonistas, y más bien se empezó a generalizar la sensación de que quien no ocupaba las calles quedaba fuera del escenario y perdía la oportunidad de ser tomado en cuenta. Y entonces hasta controversias internas en algunas organizaciones motivaron conflictos públicos, con la lógica de que quien mayores disturbios logra afuera es el que más posibilidades tiene de ganar la pugna interna.

En ese ambiente, el gran conflicto social de septiembre del 2000 resulta de la sumatoria y sobreposición de una gran cantidad y variedad de conflictos, muchos de ellos espontáneos y de orientación particularista, que en cierto modo fueron articulados recién en la fase de negociación y no sin la ayuda de los facilitadores del diálogo y de los mismos interlocutores gubernamentales. Estos no veían otra manera de canalizar una protesta tan amplia como imprecisa y que amenazaba desbordar no solamente los marcos institucionales, claramente objetados y puestos en tensión por las movilizaciones, sino incluso sus propias estructuras organizativas y hasta los liderazgos espontáneos que desaparecían tan rápido como surgían.

Visto en perspectiva, el conflicto tuvo dos núcleos, ambos rurales pero en gran medida competitivos: Achacachi y el Chapare, que ya se habían manifestado también con bloqueos en los días de la “guerra del agua”. A ellos se sumó una amplia gama de adherentes y aliados, algunos solidarios pero otros oportunistas, tratando de ganar en el río revuelto de la protesta. No faltaron acciones de presión y movilizaciones, como las de las esposas de policías, los maestros, los dirigentes cívicos de La Paz y el Beni, los transportistas de Sucre, que no se referían a los temas planteados en esos núcleos ni siquiera con declaraciones de solidaridad pero que trataban de obtener ventaja de la situación, contribuyendo a agravar la debilidad gubernamental. (Laserna y otros, 1999).

Considerando el impacto que tuvieron sobre la opinión pública las protestas campesinas, podría también pensarse que contribuyeron para hacer que el ambiente político fuera más proclive a la acción de masas.

Remitiéndonos a los *núcleos* de la protesta resalta el hecho de que la bipolaridad era una manifestación de las pugnas internas en la cúpula sindical, que se hicieron mucho más evidentes en los meses posteriores. En el *núcleo del Chapare*, bajo el liderazgo de *Evo Morales*, los sindicatos campesinos tenían motivos y demandas muy concretas pues se referían a la erradicación forzosa de cultivos de coca. De manera muy clara el gobierno había establecido como prioridad de su política la eliminación de los cultivos de coca en la zona y

estaba avanzando en ese objetivo a un ritmo más acelerado que el previsto en sus propios planes. Los sindicatos de la zona estaban debilitados por la infructuosa resistencia de los años anteriores y el aislamiento a que habían sido conducidos por sus dirigentes en el esfuerzo de transformar su estructura sindical en un partido político propio: el Movimiento Al Socialismo (MAS). Ya no lograban concitar la simpatía de los sectores urbanos y el gobierno estaba aprovechando ese momento para destruir cocales sin compensación. Pero el liderazgo de Evo Morales seguía fuerte en el Chapare, su gente estaba siendo duramente afectada por la erradicación y tenían demandas específicas al respecto. La más concreta en ese momento exigía detener la militarización del Chapare y revisar la erradicación.

A su vez, en el *núcleo de Achacachi*, *Felipe Quispe*, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia desde 1998 (CSUTCB), buscaba afirmar y proyectar su liderazgo. Este dirigente, popularizado con el título de Mallku con que se nomina a los dirigentes comunitarios aymaras, forma parte del ala más radical del movimiento indigenista y su incursión en el sindicalismo campesino ha sido oscilante pues luego de ser dirigente regional ensayó promover la lucha armada con el movimiento “Ayllus Rojos” en base al cual se formó un grupo terrorista “Ejército Guerrillero Túpac Katari” (EGTK)) que llevó a la cárcel a sus cabecillas, incluido Quispe, luego de protagonizar algunos asaltos. (Laserna y otros, 1999).

Achacachi ha sido un centro importante de la movilización aymara durante mucho tiempo y sus pobladores tienen una orgullosa tradición de lucha y una sólida organización (Albó, 2006). Está ubicada en la zona más rica del altiplano, cerca del lago Titicaca y a solo 90 kilómetros de La Paz, con muy buenas carreteras, acceso a más y mejores servicios que la mayor parte de las zonas rurales del occidente boliviano y muy integrado al mercado. Una parte muy importante de sus pobladores mantiene también residencia en El Alto, la emergente urbe aymara en el área metropolitana de La Paz. (Albó, 2006).

En el primer momento de la movilización, Quispe convocó a bloqueos en respaldo solidario a los campesinos chapareños, pero 20 días después los dejó solos e incluso justificó la aplicación de la Ley 1008 (que proscribía la coca en el Chapare pero la tolera en los Yungas) en un intento por salvar su relación con los productores paceños de coca y debilitar aún más a su rival, Evo Morales.

Pero lo más notable de la acción encabezada por Quispe en septiembre fue su vigoroso discurso de reivindicación étnica y la amenaza de repetir el cerco de La Paz que dirigió Túpac Katari en 1781 y que la ciudad al parecer aún recuerda con temor. El discurso

de Quispe fue agresivo y desafiante, pero también melodramático. Apelaba al mismo tiempo a la conciencia culpable de los grupos privilegiados y a la experiencia de discriminación de los migrantes urbanos, haciendo frecuentes alusiones al descuartizamiento de Túpac Katari con quien trataba de identificarse personalmente.

La movilización convocó a hombres, mujeres y niños que participaron activamente de un nuevo tipo de bloqueo caminero: a las tradicionales barricadas en puntos estratégicos le sumaron la ocupación física de varios kilómetros, con piedras y troncos, reduciendo la posibilidad de que los caminos fueran despejados mediante acciones militares.

El discurso de Felipe Quispe tenía además sólidos referentes empíricos e ideológicos pues recordaba la estrecha correlación existente entre la ruralidad de la pobreza, destacada en todos los estudios sobre ingresos y necesidades básicas, y la condición étnica de los campesinos, afirmando que ello demostraba el fracaso de la República y la continuidad de 500 años de dominación y exclusión de los pueblos autóctonos. Así, Quispe se colocó en el centro del escenario creado por las orientaciones más recientes de la cooperación internacional y las promesas políticas del gobierno, centradas en la lucha contra la pobreza, ganando legitimidad frente a ellos al asumir de facto la representación de quienes son calificados como pobres en el discurso oficial. En la ciudad predominantemente aymara de El Alto y en los alrededores de La Paz este discurso tenía una evidente capacidad interpelatoria. (Laserna y otros, 1999).

Nuevamente la fuerza de la movilización pareció mucho mayor por la debilidad del adversario, que ya en abril había sido acosado desde adentro por el motín policial motivado por demandas salariales y que casi provoca un enfrentamiento entre la Policía Nacional y el Ejército, cuyos mandos y tropas se mostraban titubeantes y nerviosos, incluso en sus acciones más violentas.

La movilización terminó con la firma de un ampuloso convenio de medio centenar de puntos que iban desde acuerdos para la modificación de leyes hasta la realización de proyectos de infraestructura, y el consecuente establecimiento de comisiones de negociación y seguimiento. Fuera del convenio quedaron los campesinos chapareños productores de coca, obligados a negociar por su cuenta el levantamiento de bloqueos en la carretera Cochabamba-Santa Cruz con la promesa de que no se construirían nuevos cuarteles en la zona del Chapare, pero sin promesas de cambio en la política de destrucción de cultivos de coca. (Laserna y otros, 1999).

En la certeza de que parte de los acuerdos no podrían cumplirse en los breves plazos establecidos, Quispe anunció triunfante que ése había sido sólo un ensayo y que las movilizaciones se repetirían muy pronto, mofándose incluso de grupos y personas que respaldaron con sinceridad su protesta.

Pasada la tensión, mientras Quispe fundaba un nuevo partido político, el Movimiento Indio Pachacuti (MIP), dirigentes campesinos de otras zonas empezaron a confrontar su liderazgo y a repudiar su *conducción autoritaria y excluyente*. Un ampliado de dirigentes de varias federaciones lo desconoció como Secretario Ejecutivo de la CSUTCB y un Congreso realizado en Oruro en enero del 2001 eligió una nueva directiva, más afín a las posiciones de Evo Morales. Y aunque esta directiva no ha sido reconocida por el gobierno ni por la Central Obrera

Boliviana (afectada también por graves disidencias internas), ha debilitado al grupo de Felipe Quispe que, incluso desde adentro de su propio movimiento, es acusado de haber abandonado “a sus hermanos cocaleros” en su lucha contra el gobierno y “el imperialismo yanqui”. Posteriores eventos campesinos no han logrado restablecer la unidad de la Confederación y menos afianzar el liderazgo de Quispe. (Laserna y otros, 1999).

4.4. Octubre 2003

La “guerra del gas” que forzó la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada, no fue un evento aislado ni espontáneo. Su antecedente más claro es otro evento de igual nomenclatura bélica, la “guerra del agua”. Ambos eventos hacen visible un conflicto que no ha concluido, gestado por la emergencia de un movimiento populista que es nuevo, aunque tiene raíces profundas en la cultura política boliviana, y de orientación conservadora pues los diversos actores que se agrupan en él lo hicieron buscando rescatar el pasado para enfrentar lo que consideran amenazas de la globalización y del capitalismo.

Este conflicto ha puesto en riesgo la democracia, esencial para consolidar la apertura y modernización pero irrelevante para este movimiento. Y ocurre a pesar de la orientación progresista y los positivos pero limitados resultados de las reformas.

Es claro que Bolivia no ha superado la ideología populista que se consagró como ideología oficial en 1952, rompiendo las ataduras de una oligarquía excluyente y formando un Estado patrimonial corporativo que simuló ser “de bienestar” mientras dispuso de los excedentes de exportación. Pero ha sido desde entonces una ideología que no ofrece ni facilita la formación de propuestas que superen el corto plazo, cobijando una práctica que

mantiene al país en una extenuante indefinición política, y agotando sus recursos en ilusorios mecanismos de redistribución.

La trampa populista nos ha llevado a los bolivianos a mentirnos a nosotros mismos, hiriéndonos y desperdiciando las pequeñas y limitadas oportunidades que tenemos. Queremos capitalismo a la hora de consumir pero no a la de trabajar o invertir. Queremos democracia al reclamar derechos pero no al asumir obligaciones. Queremos un Estado social fuerte y capaz de protegernos, pero no estamos dispuestos al aporte tributario. Y seguimos aferrados a la convicción de que no hay riqueza fuera de la que se encuentra ya en la naturaleza y, por tanto, no hay otra forma de resolver la pobreza que no sea mediante su distribución.

Cuando se quebró el abusivo sistema latifundista que prevalecía en el agro y se distribuyeron las tierras en los años 50, se crearon propietarios “de a mentiras”: tenían el derecho de usufructo pero no de propiedad. Podían vender sus tierras pero sólo a sus hijos, sobrinos o ahijados. Y así lo han hecho, en transferencias garantizadas por la comunidad y válidas sólo en ese entorno. Esa reforma permitió que mejoraran las condiciones de alimentación y consumo de los pobladores rurales, pero al cabo de tres generaciones los “campesinos con tierra” son el grupo más pobre del país. Su productividad está estancada o declinando, las tierras se agotan por la erosión y la sobreexplotación, las inversiones en riego dependen de la caridad internacional y se han empezado a perder variedades de cultivo creadas en cientos de años. En el paso al capitalismo nos quedamos con la pierna levantada.

Las grandes explotaciones de recursos minerales fueron estatizadas y el control de su excedente convirtió al Estado en el actor central de la economía. La inversión pública expandió la base productiva hacia los llanos y creó nuevas oportunidades de diversificación. Pero la corrupción y el clientelismo, cuando no el control gremial, acabaron por privatizar de facto las empresas estatales, algunas de las cuales absorbían subsidios enormes para mantener un sistema redistributivo que apenas alcanzaba, y magramente, para sus propios trabajadores. Tuvimos un socialismo de minorías excluyentes.

En las inmensidades del altiplano, las montañas y los llanos se reproduce, callada pero firme, la resistencia comunitaria. Con la fuerza de la austeridad y una inagotable capacidad para recrear sus mitos, las comunidades indígenas se adaptaron a los ambientes políticos e institucionales con la misma eficacia con que lo hicieron por siglos a los ambientes naturales, igualmente hostiles y avaros con ellas. Los avances del mercado las han debilitado pero en el mercado también encontraron oportunidades para mantener o renovar lazos comunitarios. Ya

no son lo que eran pero se niegan a admitirlo y en vez de enfrentar su presente reinventan su pasado alimentando de nostalgia la confusión nacional.

Y en los enormes espacios de incertidumbre creados por esas *tres dinámicas* (*limitado capitalismo, estatismo corporativo y resistencia comunitaria*) y contribuyendo a que ellas se vinculen y coexistan se ubican miles de artesanos, comerciantes, vendedores y transportistas que compiten despiadadamente con sus compadres y comadres por una fracción de mercado, recrean comunidades con el nombre de sindicatos y cooperativas, explotan como esclavos a sus trabajadores, sea por un jornal o por el privilegio de “aprender”, se desviven por acumular y recibir ayuda del Estado, pero repudian por igual el lucro capitalista y los deberes fiscales. Son los trabajadores del “sector informal” que valoran la independencia personal y la libertad de horarios, no se ven como patrones y disfrutan del juego, la fiesta y la amistad. Trabajan y viven en el mercado, pero su vida no se rige por las razones del intercambio, salvo cuando aspiran a consumir la oferta del mercado global.

Este sistema se mantiene en parte porque eludimos el debate sobre nuestro destino discutiendo procedimientos o salidas coyunturales a las sucesivas crisis que nos agobian. El papel del Estado o del mercado, las formas de participación política, la ingeniería electoral o la revisión de leyes y normas, incluyendo la constitución, son temas laterales hacia los que desviamos demasiadas energías. Pero las consecuencias de esa lucha tienen efectos materiales de gran impacto en la vida de la gente como lo prueban las dos “guerras” que ilustran el surgimiento de este nuevo populismo conservador y antidemocrático.

Las dos “guerras” fueron muy similares en su forma. Ambas atrajeron a diversos actores y grupos sociales y de presión y movilizaron a la población en acciones masivas contra el gobierno, pero al final concentraron su atención en proyectos de inversión convertidos en objetos simbólicos. La “captura” de esos objetos fue el signo de una victoria que, a la larga, dañaría los intereses de los movilizados. Ya pueden verificarse las consecuencias nefastas de la “guerra del agua” para los pobres de Cochabamba, que a dos años y medio de su victoria siguen sin agua ni posibilidades cercanas de tenerla. La “guerra del gas” ha debilitado la posición negociadora del gobierno en un mercado muy complejo y competitivo y en el cual Bolivia solamente tiene la ventaja de la abundancia y todas las desventajas de la tecnología y los recursos de inversión para garantizar la provisión al mercado interno y externo.

Parte de ese mismo conflicto son los bloqueos campesinos de septiembre del 2000, las continuas protestas de los campesinos productores de coca y la “revuelta de la desconfianza”

que en febrero del 2003 repudió un proyecto de reforma fiscal que apuntaba a crear un impuesto directo a los ingresos, progresivo y por tanto más justo en comparación con el sistema vigente de impuestos indirectos. Y también lo son los resultados electorales y las miles de decisiones de trabajo y consumo que la gente toma cada día expresando ahí dudas y aspiraciones.

Entre abril del 2000 y octubre del 2003 se observó también que la violencia de las movilizaciones ha ido creciendo y tiende a sobrepasar la capacidad de control del gobierno, cuyas fuerzas policiales y militares tienen recursos limitados, caen rápidamente en la torpeza y reproducen la violencia. Pero también parece haber aumentado el desconcierto de la población, como lo demuestra la volatilidad de su comportamiento político. La “guerra del agua” se libró apenas semanas después de que la misma población que bloqueó las calles votara masivamente por el alcalde que impulsaba el proyecto de agua. Y las elecciones del 2002 no afectaron mayormente el curso del conflicto a pesar de que de ellas, que fueron limpias y pacíficas y dieron lugar a una coalición de mayoría suficientemente amplia como para controlar el Congreso y el Ejecutivo.

Esto no solamente revela un problema grave de distanciamiento entre el liderazgo político y los partidos políticos con la población, sino también una profunda escisión interna entre los comportamientos individual y colectivo que tiene mucha gente. De ello son también responsables las *elites intelectuales y políticas* del país, incluyendo por supuesto los partidos, que no pudieron ejercer un liderazgo consistente. No nos referimos a la falta de un líder sino a la formación de una convicción colectiva que otorgue la energía necesaria a un grupo para convencer a los demás de que vale la pena apoyar sus iniciativas o, cuando menos, aceptarlas. Facciones importantes de los partidos que ejercieron el gobierno desde 1985 fueron reacios a la hora de apoyar las reformas, atribuyéndolas con frecuencia a la presión externa o escudándose en ella. Ya cuando se iniciaba la etapa más vigorosa, en 1994, destacamos que la mayor debilidad de las iniciativas de cambio era que carecían de sustento social. No habían actores capaces o con voluntad de hacer suya la participación popular o la reforma educativa, mucho menos la capitalización. Por eso, mientras los gremios se organizaban para impedir las reformas con el fin de preservar sus privilegios, los beneficiarios no las apoyaban, tal vez porque no lograban percibir los resultados de esas transformaciones, o desconfiaban de la posibilidad de que se logren.

Este problema se agravó durante el gobierno del Presidente Banzer, que se organizó sin debate ni negociación de por medio y sin plantearse si de verdad querían asumir o

desmantelar las reformas. Las administraron a desgano, sin convicción ni seguridad, y más bien con muchas dudas. Esa sensación se transmitió hacia el país generando el malestar que abrió espacios al renacimiento del populismo. Los empresarios se mostraban inseguros de modernizar el capitalismo y competir adentro o afuera. Muchos intelectuales confundieron independencia y objetividad con equidistancia, e hicieron eco de las reivindicaciones populistas recogiendo sin crítica. Y los medios de comunicación amplificaron las confusiones con líneas contradictorias entre lo que postulaban sus editoriales y lo que informaban sus periodistas.

Al final no había un actor social o políticamente relevante que defendiera los avances realizados, porque en el fondo no estaban convencidos de que valiera la pena hacerlo. Unos aceptaban los avances en un lado pero no reconocían avances en el otro, de modo que el todo no alcanzaba a ser visualizado salvo como una entelequia que nadie definía: “el modelo neoliberal”. Algo que resultaba fácil de atacar pues cada uno la construía a su (dis)gusto y no tenía defensores. Quizás no fuera ni siquiera falta de convicción sino miedo a contradecir la “vox populi”, elevada a la condición de “vox Dei” como afirma la máxima populista. En el límite de los conflictos, esta ideología terminó imponiéndose al impedir que se considere siquiera la posibilidad de que el pueblo puede hacerse daño a sí mismo. En ese sentido, a pesar de que los traumáticos resultados de la “guerra del agua” podían comprobarse a más de dos años de ocurrida, el análisis del ascenso populista se redujo a la repetición de los discursos que lo justificaban y a la reiteración acrítica de las acusaciones “al modelo”, dando legitimidad y validez a la reacción conservadora que se empezó a movilizar contra las reformas democráticas. Una reacción que se hizo cada día más virulenta e intolerante.

4.5. La Crisis De Los Partidos

La sociedad moderna puede ser caracterizada por el cambio permanente, la incertidumbre y el riesgo, que afectan la vida cotidiana de las personas y las instituciones tanto a nivel nacional como internacional. Prácticamente en todos los países con regímenes democráticos, los mecanismos de representación política tienen serios problemas, mientras los partidos políticos tienden a perder peso y legitimidad en todas partes. En realidad, tanto la democracia representativa como la misma capacidad de la política para organizar la vida nacional encuentran límites duros en los procesos de cambio global.

Por otra parte, nuevas formas de organización y expresión política, los medios de comunicación y una sociedad civil internacionalizada, abren nuevos espacios de acción pública con efectos también globales. Están, pues, emergiendo nuevas formas de democracia

deliberativa y de organización política compleja en el mundo de hoy. Los resultados de semejantes mutaciones son desiguales y actúan e impactan sobre la base institucional de las distintas sociedades nacionales y su capacidad de adaptarse. El papel de los partidos políticos y su capacidad de innovarse y reorientar el cambio en función de la democracia posiblemente constituye uno de los desafíos más relevantes de principios de siglo. Bolivia también está en la encrucijada.

Bolivia vive un momento de crisis, inflexión y cambio. En este contexto, la situación y las perspectivas del sistema de partidos políticos en Bolivia, como resultado de la democracia pactada por una parte y, la crisis del periodo 2000-2005; muestran una crisis de representatividad e institucionalidad; que se ha expresado en una incapacidad para mediar entre la sociedad y el estado.

4.5.1. El sistema de partidos en Bolivia

Las elecciones nacionales del 30 de junio de 2002 fueron un punto importante de quiebre para el sistema multipartidario en Bolivia. Este hecho ha sido confirmado por los sucesos ocurridos los días 12 y 13 de febrero y la semana que culminó el 17 de octubre de 2003, con el derrocamiento del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Acusado de corrupción, de un mal manejo de la economía y de haber fracasado en establecer vínculos creíbles y estables con la sociedad civil, el sistema de partidos se encuentra en una fase difícil no sólo por la pérdida de apoyo y legitimidad, sino por los repetidos llamados a quebrar su monopolio constitucional sobre la representación política.

El actual sistema multipartidario surgió después de la Revolución de 1952 y fue el resultado de una serie de hechos históricos y enfrentamientos políticos. Entre 1952 y 1964, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fracasó en su intento de instaurar un sistema de partido único. A la vez, diseñó un marco legal y electoral que encaminó el desarrollo del sistema multipartidario a su situación actual. Entre 1964 y 1982 los gobiernos militares hicieron poco para cambiar los mecanismos electorales y, paradójicamente, contribuyeron al desarrollo de un sistema repleto de fracciones partidarias, de partidos pequeños y con bases sociales insignificantes.

Más allá de la presencia del MNR y las distintas fracciones que se le desprendieron, durante el largo período militar surgieron partidos como el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que jugaría un papel clave en el período democrático. En Bolivia, la transición hacia la democracia empezó a finales de los años 70 y proporcionó veinte años de experimentación con reformas electorales, constitucionales y estructurales que expandieron el

escenario donde actúan los partidos políticos. Durante este período surgieron diversos partidos, entre los cuales destaca Acción Democrática Nacionalista (ADN), creada por el general Hugo Banzer Suárez en 1979 como instrumento para defenderse de acusaciones de parte de los demás partidos con presencia en el Congreso, tras perder el poder que ejerció durante siete años de régimen militar (1971-1978). Lo más notable fue el surgimiento del Partido Socialista (PS-1) como el principal inquisidor congresal de la época. En este período también surgieron partidos de diverso tipo: desde expresiones del indigenismo katarista hasta manifestaciones neo populistas como Conciencia de Patria (CONDEPA) en 1988 y Unidad Cívica Solidaridad (UCS) en 1989. A éstos se sumaron partidos de izquierda de larga data, como el Partido Comunista Boliviano (PCB) y el Partido Obrero Revolucionario (POR).

Este sistema de partidos tuvo su primer accionar durante el gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP, 1982-1985), particularmente en el Congreso Nacional. En los tres años que duró el gobierno de Hernán Siles Zuazo se pusieron en evidencia los problemas básicos del sistema multipartidario en un contexto de presidencialismo híbrido, caracterizado básicamente por la elección congresal del primer mandatario. El enfrentamiento constante entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo fue uno de los problemas centrales de la gobernabilidad en Bolivia. Lograr la gobernabilidad implicaba superar el impasse entre estos dos poderes del Estado. Durante esta etapa de transición, a pesar de que los partidos eran “cuestionados por la sociedad”, la preocupación por lograr la gobernabilidad era mayor que aquella por perfeccionar el sistema de partidos. (Calderón: 1989). La gobernabilidad también implicaba lograr controlar a la fuerza laboral, en ese entonces concentrada en la Central Obrera Boliviana (COB). La COB, especialmente la Federación de Mineros, lideró toda la movilización social durante este período y logró paralizar los intentos de estabilización económica.

4.5.2. La Democracia Pactada

La crisis de gobernabilidad que dominó la etapa de transición fue resuelta en 1985 cuando los principales partidos del sistema (MNR, ADN y MIR) encontraron un mecanismo para establecer y sustentar una mayoría congresal para resolver el impasse entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, de esa forma, implementar profundas reformas estructurales políticas y económicas. El principal logro fue el lanzamiento de una Nueva Política Económica (NPE), que puso fin a la estrategia de desarrollo Estado-céntrica e impulsó la apertura de mercados, la privatización de empresas estatales y la descentralización administrativa, entre otras reformas.

A través de cuatro diferentes tipos de coalición entre estos partidos y otros menores, los pactos le dieron a Bolivia un grado de estabilidad política sin precedentes. Esta democracia pactada, que aseguró el control parlamentario a los partidos de gobierno, está hoy en crisis; se trata de una crisis asociada a la recesión económica que se empezó a hacer sentir desde fines de 1998, el incremento de las desigualdades sociales y la percepción popular de que los partidos y los pactos son los responsables de la situación actual que vive Bolivia.

Para comprender la profundidad de la crisis actual es importante entender las características básicas de la democracia pactada. Si bien ella fue un avance que logró resolver el problema entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se basó en prácticas tradicionales del sistema de partidos y de la política boliviana. En el siguiente cuadro se puede apreciar los pactos de gobernabilidad a partir de 1980, los participantes, los objetivos y, los resultados de los pactos.

Cuadro: Principales Pactos Democráticos En Bolivia

Pacto	Participantes	Objetivo	Resultado
Diálogo para la Democracia (Noviembre de 1984)	Partidos políticos con representación parlamentaria, Central Obrera Boliviana y Confederación de Empresarios Privados. Mediación de la Iglesia Católica.	Buscar acuerdos entre los distintos actores sociales para superar la crisis de ese momento	Renuncia del Dr. Hernán Siles Zuazo a la Presidencia de la República. Convocatoria a elecciones un año antes de lo formalmente establecido. Habilitación del Vicepresidente Jaime Paz Zamora como candidato a la Presidencia.
Pacto por la Democracia (1985-1989)	MNR - ADN	Viabilizar la nueva política económica a través del Decreto Supremo 21060	Mayoría en el Congreso para la implementación de la nueva política económica. Característica no repetida: la no participación de ADN en el Poder Ejecutivo.
Acuerdo Patriótico (1989-1993)	MIR y ADN - PDC	Lograr la gobernabilidad	Elección de Jaime Paz Zamora, tercero en la votación general, como Presidente Constitucional de la República.
Reforma del Sistema Electoral (Junio de 1991)	Partidos políticos con representación parlamentaria	Buscar reformas en el Sistema Electoral para el fortalecimiento de la democracia	Ley sobre la intangibilidad del resultado en la mesa electoral; la fijación de plazos perentorios para las demandas de inhabilitación de candidatos, y la autonomía e independencia de la Corte Nacional Electoral.
Acuerdo por la Modernización del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia (Julio de 1992)	Partidos políticos con representación parlamentaria	Promover la modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia	Acuerdo para elegir magistrados del Poder Judicial (personas idóneas elegidas con dos tercios); transferir el Registro Civil a la Corte Nacional Electoral; elaborar la Ley de Reforma de la Educación; realizar reformas constitucionales respetando la CPE; elegir el Contralor con dos tercios; aprobar la Ley de Partidos, entre otros puntos.

Pacto	Participantes	Objetivo	Resultado
Pacto por la Gobernabilidad (1993-1997)	MNR – MRTK, MBL y UCS	Lograr gobernabilidad	Elección de Gonzalo Sánchez de Lozada como Presidente Constitucional de la República.
Compromiso por Bolivia (1997-2002)	ADN – NFR*, MIR, UCS, PDC y Condepa*	Lograr gobernabilidad	Elección de Hugo Banzer Suárez como Presidente Constitucional de la República.
Acta de Entendimiento (Junio de 2001)	Partidos políticos, diferentes organizaciones sociales. Mediación de la Iglesia Católica.	Enfrentar unidos y sin exclusiones los grandes problemas del país y sus causas	El Acta tiene como propósitos: renovar el compromiso de garantizar la gobernabilidad, constitucionalidad e institucionalidad del país; consolidar la democracia y superar las diversas formas de exclusión para que todos los bolivianos puedan contribuir al desarrollo de un país equitativo, basado en la solidaridad y la fraternidad.

* Posteriormente dejaron de ser parte de este pacto.
Fuente: Calderón, Fernando (Ed.). 1994. Ahora sí que sí y si no por qué. Gobernabilidad, competitividad e integración. Ed. Cides, La Paz. Documentos de diferentes pactos y acuerdos.

Un *primer rasgo* de la democracia pactada es que contenía una alta dosis de clientelismo³¹ político (Calderón-Szmukler: 2000): los pactos aseguraron la distribución equitativa de puestos y cargos entre los miembros de las respectivas coaliciones. Esta distribución se convirtió en la única recompensa tangible para los militantes de los partidos que ingresaron a las coaliciones. La gran paradoja de este sistema clientelar es que las reformas estructurales que se impulsaron para reducir el tamaño del Estado, redujeron también la cantidad de puestos disponibles. Por otra parte, y durante los últimos dieciocho años, las coaliciones crecieron en tamaño hasta llegar a conformar las “mega coaliciones” recientes. Inevitablemente, la necesidad de recompensar a los socios de las coaliciones contradijo la lógica de las reformas; por lo tanto, Bolivia se enfrenta hoy al dilema de cómo repartir menos puestos y cargos entre una cantidad cada vez mayor de partidos. El clientelismo, tan funcional en los primeros momentos de la transición, se ha vuelto crecientemente ineficaz e ilegítimo.

Una *segunda característica* fue la concentración de poder decisorio en el Poder Ejecutivo de orientación tecnocrática. Ello se evidenció en el hecho de que el diseño de las principales reformas se concentró en pequeños grupos tecnócratas en los distintos ministerios. El Congreso Nacional, por su parte, reflejó una disciplina partidaria destacable: los partidos se limitaron a aprobar las políticas diseñadas por el Poder Ejecutivo y la labor fiscalizadora

³¹ Los orígenes del clientelismo están asociados con el Estado desarrollista que emergió con la Revolución Nacional. Si bien se trata de una práctica política reproducida históricamente en la relación entre el Estado y diversos grupos sociales para que el primero obtuviera su apoyo, los partidos políticos también la han reproducido como mecanismo de cohesión interna.

del Parlamento se redujo. En términos globales, sin embargo, la productividad del Congreso Nacional aumentó, si ésta se mide por el número de proyectos de ley aprobados.

Una *tercera característica* fue la consolidación del caudillismo partidario. La democracia pactada no fue producto de un pacto entre partidos, sino de acuerdos entre sus cúpulas. Los jefes “obligaron” a sus partidos a entrar en las coaliciones. En algunos casos, el ingreso a una coalición produjo tensiones y hasta rupturas partidarias internas. Los caudillos partidarios consolidaron sus posiciones dentro de sus respectivos partidos y, al mismo tiempo, en el ámbito más amplio de la política boliviana. Por lo tanto, no es sorprendente que esos líderes fueran los gobernantes del país las últimas dos décadas. Esta situación le dio cierta estabilidad a la democracia pactada, pero no fomentó la democracia interna, el reclutamiento ni la promoción de nuevos líderes. Este fenómeno es probablemente la principal causa de la fragilidad del sistema de partidos, pues ningún partido pudo trascender con éxito a la primera generación de líderes. A esto debe sumarse una irritante tendencia al nepotismo.

Un *cuarto rasgo* de la democracia pactada entre 1985 y 2002, fue que logró desarrollar una maquinaria electoral que rota entre los tres partidos principales. Ella se centra en el artículo 90 de la Constitución, en la Ley Electoral y en un acuerdo negociable durante cada proceso electoral entre distintos partidos. Esta fórmula permitió acceder al poder a todos los que quisieron participar y que aceptaron las premisas básicas del consenso. Entre los tres partidos principales³², se concentraba entre el 65% y 57% de los votos y el 86% y el 62% de los escaños en el congreso, incluidos los partidos menores.

Finalmente, existió un consenso entre los principales partidos sobre las características políticas del modelo y la nueva política económica, consenso que se reflejó en todos los resultados electorales entre 1985 y 2002, donde siempre ganó alguna fórmula que administró políticamente las reformas estructurales de primera y segunda generación. Aunque los principales partidos hacían campañas que incluían severas críticas a la estrategia de desarrollo, ninguno se atrevió a modificarlas durante su gestión de gobierno; al contrario, en cada ciclo, los partidos y las coaliciones aggiornaron las características “neoliberales” de la nueva política económica.

³² Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); Acción Democrática Nacionalista (ADN) y, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR).

4.5.3. Los Logros De La Democracia Pactada

La democracia pactada logró importantes avances que llevaron a pensar que el modelo tenía la posibilidad de consolidarse. En *primer lugar*, los partidos principales se mostraron siempre dispuestos a expandir el tamaño de la coalición gobernante, ya fuera para cooptar a la posible oposición o para asegurar la gobernabilidad. Esta expansión era posible mientras no existiera un partido o movimiento de oposición real que estuviera en contra de las premisas básicas del modelo político y económico.

En *segundo lugar*, los partidos de las distintas coaliciones diagnosticaron los problemas básicos del sistema e intentaron resolverlos a través de una serie de reformas. Entre los problemas claves que trataron de corregir se encontraban: devolver al electorado la sensación de que vota y elige; mejorar los vínculos partidarios con la sociedad civil; descentralizar el poder e involucrar más a las regiones y a las comunidades, institucionalizar la noción de que la reforma era la única fórmula posible para abrir el sistema. Las reformas estaban orientadas fundamentalmente a preservar las prerrogativas de los partidos, aunque sus resultados, paradójicamente, desestabilizaron la democracia pactada y las reformas estructurales³³.

Sin duda alguna el principal logro fue la imposición permanente de la nueva política económica. A pesar de ciertas modificaciones, las políticas básicas de este acuerdo fueron apoyadas por las cuatro principales coaliciones que gobernaron Bolivia durante este período. Hasta 1997, este logro fue la base fundamental del consenso, pues se estabilizó la economía, el crecimiento económico y la inversión externa. No es sorprendente, entonces, que cuando la economía entró en recesión a fines de 1998, se acentuaran las críticas al modelo político de la democracia pactada, que también sucumbió a la crisis.

Los logros institucionales del sistema fueron varios y se hace preciso destacarlos. En 1992, producto de un gran acuerdo entre los principales partidos, se propusieron importantes reformas, de las cuales una gran mayoría logró institucionalizarse en la Constitución de 1994. Las tres reformas de mayor importancia para el sistema de partidos fueron: la modificación del artículo 90, que determinó que en la segunda vuelta congresal para elegir Presidente sólo participaran los dos primeros candidatos con mayor número de votos y no el tercero; la

³³ En realidad, la dinámica de la relación partidos/reformas tuvo direcciones contrapuestas. La participación popular, de gran legitimidad en el área rural, no logró ampliar plenamente los sistemas de cooptación partidaria y más bien generó una dinámica social-local que terminó cuestionando a los partidos. Sin embargo, la Reforma Educativa y la Capitalización generaron una dinámica diferente, sin lograr crear actores sociales y/o políticos que las legitimaran.

extensión de los períodos presidenciales y congresales de cuatro a cinco años; la elección de diputados uninominales y la Ley de Participación Popular, que logró descentralizar poder y darle importancia a los municipios. Además de estas reformas, que específicamente afectaron al sistema de partidos, se logró una importante reforma judicial que estableció, entre varias otras instituciones, un Ministerio Público, un sistema de defensores públicos, juicios orales, el Defensor del Pueblo y un nuevo Código de Procedimiento Penal. Así, hubo un grado de modernización institucional.

En otras palabras, el sistema de partidos, mediante la democracia pactada, intentó llevar adelante reformas que lograrían institucionalizar el sistema que los partidos crearon. Sin embargo, estas mismas reformas facilitaron el crecimiento de una oposición que ha cuestionado las bases de los acuerdos y la lógica de la gobernabilidad en Bolivia. Por ejemplo, la Participación Popular y la presencia de diputados uninominales aceleraron la demanda de participación en el ámbito local, que los partidos tradicionales, empero, no han sido capaces de canalizar. El resultado es que el sistema de partidos es hoy más cuestionado que nunca. En el trasfondo hay una demanda de genuina participación ciudadana en el sistema de decisiones políticas.

4.5.4. La Crisis De La Democracia Pactada

La gran paradoja de la democracia pactada es que con sus prácticas, en lugar de consolidarse el sistema de partidos, se llegó a su actual crisis. Los partidos no se modernizaron, no lograron incorporar ni promover a nuevos líderes ni pudieron establecer y mejorar la calidad de sus vínculos con la sociedad. Tampoco lograron articular un proceso de fragmentación social de la misma sociedad. La COB no fue reemplazada por un nuevo actor articulador de las demandas sociales y el resultado fue una multiplicación de conflictos que conlleva un fraccionalismo secular en la sociedad boliviana, tendiente al bloqueo social y a un vacío de genuinos movimientos sociales representativos.

En este sentido, uno de los límites más importantes del modelo político fue la recurrente necesidad de controlar la movilización social contraria a la Nueva Política Económica (NPE). Desde que se lanzó la NPE en agosto de 1985, este control se logró a través de la imposición de estados de sitio que desmovilizaron a la COB particularmente, que se encontraba en una situación de creciente pérdida de su poder de convocatoria debido tanto a la crisis de la minería como al surgimiento de otros actores (petroleros, bancarios, sectores medios) y a la imposición de la libre contratación como parte de la NPE. En realidad, los actores sociales, al tiempo de multiplicarse también se fraccionaron, conformándose una

lógica pluri-céntrica del conflicto. La excepción, al menos en el occidente del país (como se verá más adelante, fue la oposición al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esas mismas políticas, sin embargo, dieron paso al surgimiento gradual de una vasta y compleja red de protestas y demandas de campesinos cocaleros, ex trabajadores mineros, y de una sociedad civil pujante y sin vínculos reales con los partidos del sistema.

Dicho de otra manera, la democracia pactada tuvo limitaciones grandes que, a pesar de las reformas, no se logró resolver. Cabe mencionar también problemas básicos de vinculación entre los partidos del sistema y la ciudadanía en general.

El crecimiento del complejo coca-cocaína y su concomitante red de corrupción y las políticas de lucha contra el narcotráfico impactaron también al sistema de partidos, efecto que se acentuó desde 1985. Para los propósitos de este capítulo, el hecho más importante fue el surgimiento de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS). Este movimiento no es aún un partido a pesar de su importante presencia en el Congreso Nacional y de la prominencia de su líder, tanto en el ámbito nacional como internacional. Controlar al MAS y a la vasta movilización social que este movimiento desató no es posible con las mismas tácticas que se utilizaron para controlar y dismantelar a la COB en la década de los años 80. Actualmente, el MAS se ha convertido en un partido con presencia nacional, policlonista orientado más a las reformas y a la lucha electoral.

A pesar de los resultados de las elecciones del año 2002 y de los acontecimientos del 12 y 13 de febrero y de la semana del 17 de octubre de 2003, Bolivia se enfrenta aún a la cruel realidad de que los partidos políticos son tanto la causa como la cura de los problemas que afectan a la frágil democracia del país. Si bien los partidos y los políticos son percibidos como los responsables de todo lo acontecido en los últimos años, en ausencia de alternativas viables, siguen siendo los únicos capaces de proporcionar una salida de la actual crisis, pero para ello deben cambiar sus prácticas y orientaciones.

La realidad es que los partidos en Bolivia nunca fueron populares. Al menos desde 1952, los partidos y otras instituciones de la democracia representativa han sido percibidos críticamente por la ciudadanía. Las encuestas disponibles desde mediados de la década del 80 dan cuenta de este fenómeno; en los últimos años se percibe una disminución de la preferencia por la democracia como única forma de gobierno y de la satisfacción con la democracia realmente existente, un incremento de la desconfianza en los partidos políticos y en las instituciones democráticas y un aumento de la percepción de que los partidos políticos no son necesarios para la democracia. Todos estos factores marcan un tremendo panorama de

crisis política generalizada que es crucial enfrentar y resolver democráticamente. El problema central, sin embargo, es cómo lograr que los partidos respondan a la crisis y proporcionen respuestas creíbles.

Se debe situar el actual momento de descontento con los partidos dentro de la larga tradición boliviana de intentar reemplazar las instituciones de la democracia representativa con otras que presumiblemente establecerían un vínculo directo entre Estado y sociedad, olvidándose del papel de intermediación que los partidos deben proporcionar. En los últimos cincuenta años ha sido recurrente la intención de abolir a los partidos, algo que inevitablemente resultó en caóticos retornos a la democracia representativa. Estos intentos reiterados de eliminar a los partidos y de establecer vínculos sin intermediarios entre los ciudadanos y el Estado ocurrieron durante momentos autoritarios y afectaron, a la larga, la capacidad de los partidos de forjar vínculos más amplios con la sociedad. El cuestionamiento de los partidos en democracia es importante, pues las alternativas no difieren sustancialmente de aquellas propuestas durante las distintas etapas del autoritarismo en Bolivia. Por este motivo, la reconstrucción del sistema de partidos en Bolivia es decisiva.

El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002 del PNUD detectó, luego de la realización de 80 entrevistas a líderes políticos y sociales, una fuerte tensión entre unos y otros. Los líderes partidarios orientan su acción hacia cambios institucionales para innovar la democracia, mientras que los líderes sociales plantean demandas comunitaristas con mecanismos de participación directa para mejorarla. A nuestro juicio, la cuestión consiste en buscar formas de institucionalizar el comunitarismo y, de alguna manera, “comunizar” a las instituciones. Precisamente aquí está uno de los desafíos más importantes para los demócratas bolivianos. Esto está íntimamente vinculado a una agenda democrática pendiente que coloque los temas del multi-culturalismo y la multi-etnicidad en los marcos de la construcción democrática de un pluralismo ciudadano; es decir, se trataría de pasar a una lógica inter cultural (Sartori: 2002).

4.5.5. El Debilitamiento De La Democracia

En el contexto descrito anteriormente se evidencia un proceso muy acelerado de debilitamiento de la democracia en Bolivia. Esta tendencia lleva a una preocupación fundamental: que el autoritarismo vuelva a convertirse en una opción legítima para los bolivianos. El debilitamiento de la democracia se evidencia, por una parte, en la disminución del apoyo al sistema democrático y de la satisfacción con la democracia que reflejan los bolivianos y, por otra, en los bajos índices de calidad de vida en el país.

Este deterioro se demuestra claramente en la proporción de bolivianos que prefiere vivir en democracia. Desde el año 1999, cuando alrededor del 62% prefería vivir en democracia, se produjo un súbito descenso de diez puntos. Este deterioro coincide no sólo con los procesos de explosión social que vive el país, sino también con la recesión económica. En este sentido, es notorio el bajo índice de satisfacción con la democracia que reflejan los bolivianos y que está muy por debajo del ya bajo índice latinoamericano.

El debilitamiento de la democracia se expresa también en un proceso muy acelerado de deterioro en la calidad de vida del ciudadano promedio. En parte, este fenómeno se explica por los también acelerados procesos de urbanización marginal y de crecimiento descontrolado de la informalidad en Bolivia. Lo preocupante de esta situación es la percepción generalizada de que el sistema de partidos no sólo no es capaz de resolver este problema, sino que es su principal causante. Los datos de la encuesta del Informe de Desarrollo Humano, Bolivia 2002 del PNUD muestran un enorme porcentaje de bolivianos que ve su situación personal peor o mucho peor que el año anterior. En otras palabras, el ciudadano común no sólo no percibe mejoras en su situación personal, sino un retroceso.

4.5.6. La Crisis De Representación

Los factores analizados en las secciones anteriores llevan a la conclusión de que Bolivia sufre una grave crisis de representación que será difícil superar. Para los propósitos de este trabajo se define esta situación como una crisis donde las instituciones y el sistema no logran representar la diversidad socio-cultural boliviana ni generar confianza, así como tampoco transformar las necesidades en demandas y convertirlas en proyectos que benefician a la sociedad. Por otra parte, esta situación refleja una capacidad muy limitada de representar la complejidad étnica, regional y social del país.

Los indicadores más claros de esta crisis son aquellos que demuestran la falta total de confianza precisamente en las instituciones claves de la democracia como los partidos políticos, el Parlamento y el Poder Judicial. Esta falta de confianza se manifiesta también en indicadores que reflejan un incremento notable en la proporción de bolivianos que piensa que la democracia es posible sin partidos y sin Parlamento: en la Bolivia del año 2003, la mitad de los ciudadanos piensa que los partidos políticos no son necesarios para la democracia. Esta tendencia, que es paralela a la percepción de insatisfacción con la democracia y a una disminución de la preferencia por ésta, sugiere que los mecanismos de representación e intermediación están en una crisis profunda.

La crisis de representación se evidencia también con el desplazamiento acelerado de votos de los principales partidos hacia otras opciones electorales. Según diversos estudios (PNUD: 2004), en los últimos años se ha venido dando un acelerado proceso de desplazamiento en toda la región. En Bolivia el proceso fue gradual aunque constante, llegando a la situación actual donde las opciones anti-sistémicas parecen ser más atractivas para el electorado.

Si bien todo lo que se dice de los partidos parece ser cierto, el sistema es quizás más representativo de lo que se supone en términos étnicos o raciales. Una encuesta (Seligson: 2003), muestra que todos los partidos expresan realmente la composición étnico-racial del país. Más importante aún, estos datos reflejan que ningún partido puede reclamar para sí el monopolio de la representación de alguna etnia o grupo racial en particular. Dicho de otra forma, el MNR parece ser tan representativo de la población indígena como el MAS y, de la misma manera, se podría llegar a la conclusión de que el MAS es tan representativo de los blancos en Bolivia como el MNR. Esto no quiere decir que el resultado de las elecciones de 2002 no haya representado un importante avance de la representación por la inclusión de sectores indígenas y campesinos (Mayorga: 2003). La conclusión más importante es que todos los partidos tienen una sólida base mestiza sobre la cual deberán reconstruir el sistema de partidos.

Existen tres momentos sintomáticos del proceso de inflexión histórica que vive Bolivia. El *primero* se refiere a las protestas sociales que se dieron en el año 2000, especialmente la denominada “Guerra del agua” y los bloqueos en el altiplano. Allí se puso de manifiesto un profundo malestar de la sociedad boliviana respecto de los débiles resultados de integración social del llamado “modelo económico”, los límites de los partidos políticos sistémicos para gestionar los conflictos y hacer propuestas de futuro y, muy especialmente, la persistencia de mecanismos de discriminación social y étnica muy afines a poderes oligárquicos de antaño (Daroca,; 2002); (Rojas: 2002).

El *segundo* se vincula al resultado no contundente de las elecciones pasadas y a la emergencia de los denominados “partidos sociales”, experiencia que puso en cuestión la sostenibilidad de la democracia pactada. Paradójicamente, dentro de esta crisis se evidencia un importante avance en la representación de sectores indígenas y campesinos.

El *tercero* se refiere a los conflictos de febrero y octubre de 2003, que, aunque con importantes matices regionales, pueden ser leídos como una crisis del nosotros en tanto construcción nacional³⁴.

Tales conflictos habrían puesto en evidencia la incapacidad de los partidos políticos y del Estado de dar cuenta de una idea de colectividad que abarca a la nación y también la existencia de una crisis de la misma sociedad en cuanto a su capacidad de comprenderse a sí misma como una unidad social constituida. Ciertamente, la cuestión nacional y los límites de la construcción de una continuidad histórica no pueden darse sin un sentimiento arraigado de nacionalidad. Si bien este es un tema complejo y polémico, que obviamente no se tratará en este trabajo, pareciera que las crisis de febrero y octubre tienen el mérito, como la punta de un iceberg, de mostrar señales de la necesidad de reinstituir una idea de futuro.

4.6. Conclusiones del Capítulo

Bolivia vive un momento de inflexión marcado por un proceso irregular de cambios políticos y económicos entre 1982 y 2005, que van prefigurando la emergencia de un nuevo ciclo histórico a partir del 2006. En el corazón de tales mutaciones están los partidos políticos y sus posibilidades de construir proyectos de futuro pertinentes a las necesidades y posibilidades de la sociedad en un contexto internacional fuertemente globalizado. En este sentido, si bien las dinámicas estructurales internas y externas condicionan en gran medida dicho ciclo, las prácticas y las orientaciones de los actores políticos y sociales son determinantes en la configuración futura. Precisamente por esto cobran especial importancia las coyunturas político- económico y el comportamiento de los actores.

Entre los rasgos que permiten configurar la crisis actual se encuentran:

- a) Una crisis generalizada del Estado y de sus capacidades para garantizar niveles mínimos de orden, incluso al interior del mismo Estado.

³⁴ Los conflictos de octubre de 2003 en la ciudad de El Alto están asociados, entre otros factores, con: - las demandas de inclusión social y reconocimiento del estatus ciudadano de la ciudad de El Alto. Más allá de las pugnas políticas, El Alto en octubre definitivamente pasó de campamento a ciudad. Este rito de paso no puede comprenderse sin las experiencias previas de CONDEPA o del Katarismo. - el alto grado de radicalismo político entre los dirigentes vecinales, sectoriales y, en general, indigenistas. En El Alto hay un sentimiento generalizado de haber liberado al país y de ser la vanguardia del cambio. - la oposición a la venta del gas y al Presidente Sánchez de Lozada y con un sentimiento hipernacionalista. Ello hizo posible agregar un conjunto de demandas que, impulsadas por la represión del gobierno, incidieron en la protesta de octubre.

- b) La situación económica resultante del conflicto quedó bloqueada y las opciones posibles requerían de un nuevo capital político, que nunca se recuperó. El vacío político estaba en el centro de la coyuntura.
- c) La propuesta social se fortaleció e incluso asumió formas de rencor y vandalismo, mostrando una ausencia mínima de orden.
- d) Se generalizó un comportamiento faccioso y corporativo que parece imponerse entre los actores y las instituciones políticas de Bolivia. Sin embargo, más allá de los problemas estructurales, la coyuntura impuso al menos dos desafíos mínimos de corto plazo al sistema de partidos en su conjunto. Por un lado, reestablecer los niveles mínimos de orden institucional y de respeto al orden constitucional establecido, cosa que se logró casi de milagro en octubre y, por otro, generar consensos mínimos en torno al nuevo modelo de representación, como alternativa al modelo actual de mayorías.

Los factores analizados en párrafos anteriores llevan a la conclusión de que Bolivia sufre una grave crisis de representación que será difícil superar. Para los propósitos de este trabajo se define esta situación como una crisis donde las instituciones y el sistema no logran representar la diversidad socio-cultural boliviana ni generar confianza, así como tampoco transformar las necesidades en demandas y convertirlas en proyectos que benefician a la sociedad. Por otra parte, esta situación refleja una capacidad muy limitada de representar la complejidad étnica, regional y social del país. La crisis de representación se evidencia también con el desplazamiento acelerado de votos de los principales partidos hacia otras opciones electorales.

Existen tres manifestaciones puntuales que caracterizan la crisis actual por la atraviesa Bolivia. *La primera manifestación expresa* el profundo malestar de la sociedad boliviana respecto de los débiles resultados de integración social del llamado “modelo económico”, los límites de los partidos políticos sistémicos para gestionar los conflictos y hacer propuestas de futuro y, muy especialmente, la persistencia de mecanismos de discriminación social y étnica muy afines a poderes oligárquicos de antaño. *La segunda manifestación* se vincula al resultado no contundente de las elecciones pasadas y a la emergencia de los denominados “partidos sociales”, experiencia que puso en cuestión la sostenibilidad de la democracia pactada. Paradójicamente, dentro de esta crisis se evidencia un importante avance en la representación de sectores indígenas y campesinos. *La tercera manifestación* se traduce en la incapacidad de los partidos políticos y del Estado de dar cuenta de una idea de colectividad

que abarca a la nación y también la existencia de una crisis de la misma sociedad en cuanto a su capacidad de comprenderse a sí misma como una unidad social constituida.

CAPÍTULO V

LA ESTRUCTURA SOCIAL EN BOLIVIA

5.1 Introducción

Bolivia nace como república heredando la estructura social colonial. La distribución de tierras, la estratificación social, el régimen de tributos e, incluso, parte de la administración pública no sufrió variaciones sustanciales. En esencia, se mantuvo en la historia el conjunto de poderes, instituciones e instrumentos jurídicos instaurado desde entonces. En este sentido, hasta hoy lo más duradero ha sido el sistema de prejuicios y valores que han dado forma a la estructura social y al sistema de comportamientos colectivos desde el mismo proceso independentista en adelante. Se mantuvo al “indio” como categoría tributaria y fiscal en tanto tal, que permitió mantener un esquema simbólico e ideológico de exclusión social.

La categoría de “indio” fue inicialmente introducida por los representantes de la corona española, con lo cual lograron establecer una división del trabajo, una jerarquización de saberes y vías de acceso a oficios, dando lugar a una compleja estructura de exclusión social. Paralelamente, y para que este sistema de tributación funcionara, se caracterizó al indio con aquel que no estaba capacitado, con el que debe ser mandado y adoctrinado. Por ello, la estigmatización de la indianidad naturalizó prácticas de exclusión económica, legitimó monopolios políticos o culturales y construyó objetivamente las condiciones socioeconómicas que operan hasta la actualidad.

La República de Bolivia se fundó a partir de estructuras que consagraban prestigio, propiedad y poder en función del color de la piel, el apellido, el idioma y el linaje. La realidad interna se escindió entre el indio y aquellos que habían nacido bajo la jurisdicción de la nueva república, la de los “ciudadanos” que sabían leer y escribir el castellano y carecían de vínculos de servidumbre. Por ello, se puede afirmar que en Bolivia el “indio” ha carecido durante mucho de ciudadanía, entendiendo que ella no ha sido tanto una producción de derechos como una herencia familiar, lo cual habilita para plantear que ha existido un tipo de *ciudadanía patrimonial*, (Gruner; 2000), es decir, sujeta a los “patrimonios” heredados.

El proceso de democratización y homogenización cultural iniciados a partir de la Revolución de 1952, en parte transformaron el régimen de exclusión étnica imperante hasta entonces. El voto universal amplió el derecho de ciudadanía política a millones de indígenas anteriormente marginados de cualquier consulta en relación con cuestiones de Estado. Igualmente, la educación formal y gratuita que se expandió por las áreas rurales permitió que

los indígenas, que constituían la mayoría nacional de “analfabetos” tuviesen un mayor grado de acceso a las posibilidades de ascenso social por esta vía. Estas medidas junto al desarrollo del mercado interno, a la individualización de la propiedad agraria y a la estatización de los principales centros productores de excedente económico, se inscribieron claramente en un programa de “construcción nacional” cuyo protagonista principal era el Estado.

La Revolución Boliviana produjo otros cambios sustantivos. En primer lugar, fue depuesta la llamada “rosca” (las tres grandes familias dueñas de las minas y de la riqueza nacional) así como el ejército. En segundo lugar, los sindicatos se armaron y ocuparon tierras, prefecturas y empresas transformándose en un poder paralelo. En tercer lugar, se otorgó el derecho a voto y ciudadanía a la mayoría indígena iletrada. En cuarto lugar, por último, se nacionalizó la mediana y la gran minería y se designó a trabajadores en sus consejos administrativos, (Moldiz; 2009, 112).

Los efectos de la Revolución del 52 no fueron menores. Se distribuyeron cerca de 44 millones de hectáreas, equivalentes al 40% del territorio nacional, se afectó a la hacienda y se convalidó la ocupación campesina de tierras. Por otra parte, se iniciaron los programas de colonización, se expandió decididamente la frontera agrícola y se incorporó al oriente del país a una dinámica económica más moderna.

Sin embargo, la adquisición de conocimientos occidentales por parte de los pueblos indígenas, en el contexto de la Revolución Agraria, quedó constreñida a la adquisición obligatoria de un idioma ajeno-el castellano- y de pautas culturales producidas y monopolizadas por colectividades mestizo-urbanas con lo que nuevamente los mecanismos de exclusión social se activaron, solo que ahora de manera renovada. De esta manera, entre 1952 y 1978, cerca del 70% de la población boliviana que tenía como lengua materna un idioma indígena, sólo pudo ejercer sus derechos de ciudadanía a través de un idioma extranjero ya que la educación-desde la primaria hasta la Universidad-, la administración pública, los mercados y los servicios en general, solo podían realizarse por medio del castellano y no del quechua, el aymara u otra lengua nativa. Paralelamente, la admisión del voto universal para los indígenas impuso un único molde organizacional de derechos políticos-el liberal-, en medio de una sociedad portadora de otros sistemas tradicionales de organización política y de selección de autoridades que fueron desterradas como mecanismos en el ejercicio de prerrogativas políticas.

Tras esta homogenización lingüística y organizacional a la que fueron compelidos los pueblos indígenas en Bolivia, se dio lugar a la construcción de un espacio de competencia

regulado por el Estado. Los indígenas fueron convertidos en “hermanos campesinos” quedando nuevamente ubicados en los puestos más bajos en la escala de conquistas de mejoras políticas, sociales y económicas, (Moldiz; 2009, 112).

La Revolución generó al mismo tiempo otras tendencias encontradas. El alto grado de politización del proceso transformó a la tierra en el principal medio de enriquecimiento ilícito, gracias al prebendalismo, el compadrazgo y la corrupción de la clase política. Los efectos no deseados de la Revolución fueron, entre otros, la inequidad en el acceso a la tierra, expresada en que un 24% de los beneficiarios recibieron más del 50% de este recurso. Esto se agravó si se considera que el 96% de los involucrados en el proceso recibió en promedio menos de 100 hectáreas cada uno y que el 0,6% recibió entre 2 mil y 50 mil hectáreas, (Moldiz; 2009, 112).

Ante los problemas de propiedad de la tierra y el deterioro de recursos naturales, en 1992 el Estado boliviano procedió a intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización, para que se realizaran las acciones que permitieran subsanar esta situación adversa. Cuatro años después, se consensuaron los principios y mecanismos de un nuevo proceso agrario. Este proceso no solo fue el más amplio y participativo en la consideración de cualquier ley en el país, sino que además implicó un proceso de discusión, debate y hasta enfrentamiento entre los diferentes actores sociales y de éstos con el Gobierno. El resultado de este complejo proceso, es la Ley N°1.715 o Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA. Los principios más importantes en la Ley INRA son los siguientes.

En primer lugar, permite el acceso a la tierra a quien no la tiene o a aquel que la posee en cantidad insuficiente. Así, el Estado reconoce la existencia de una inequidad respecto del derecho al acceso a la tierra, que explica la creciente pauperización que afecta a las áreas rurales del país y que genera crecientes flujos migratorios a las periferias pobres de las ciudades. Por ejemplo, hoy en La Paz y en la ciudad de El Alto, anexa a la anterior, habitan aproximadamente 1,5 millón de personas, en su mayoría indígenas venidos del interior.

En segundo lugar, la Ley INRA otorga seguridad jurídica al poseedor de la tierra, como parte del reordenamiento y la modernización del Estado, pero sobre todo como base para atraer inversiones sectoriales que estimulen la reconversión productiva del sector y su desarrollo en estadios progresivamente más elevados.

En tercer lugar, la Ley busca garantizar el uso sostenible del recurso de la tierra, tratando de evitar su continua degradación. Esto no sólo como parte de la obligación estatal

de preservar el patrimonio originario de la nación, sino también como una política de Estado en pro del desarrollo sostenible, tanto en sentido ecológico como de un desarrollo con mayor equidad.

En cuarto lugar, la Ley INRA representa un salto cualitativo importante al reconocer a los pueblos indígenas su derecho a la tierra, no sólo para asegurar su uso económico, sino para crear una nación multiétnica y pluricultural. Con ello, se asegura el acceso diferenciado a la tierra, estableciendo la preferencia por la dotación gratuita de tierras fiscales a indígenas y campesinos.

De acuerdo al Censo de Población del año 2001 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Bolivia cuenta con 8.274.325 habitantes³⁵, de los cuales el 58% vive en zonas urbanas y el 62% se considera población indígena. Asimismo, Bolivia cuenta con 35 pueblos indígenas y originarios ubicados en tierras altas y tierras bajas. La población indígena mayoritaria está constituida por los pueblos quechua y aymara, existiendo en el país una muy alta diversidad cultural y una vulnerabilidad demográfica significativa, especialmente en la Amazonía³⁶.

La gran mayoría de la población profesa la religión católica, que es la oficial, aunque el Estado boliviano garantiza la práctica de todos los cultos. Los hogares indígenas, en particular los que residen en el área rural, frecuentemente enfrentan elevados riesgos de enfermedad debido a las precarias condiciones de vida y a la escasa disponibilidad de servicios de salud, agua y saneamiento básico. De hecho, el 78% de los hogares indígenas pobres no cuenta con acceso a agua potable y el 72% carece de servicio sanitario. Varias regiones están expuestas a enfermedades endémicas como el chagas, malaria y tuberculosis que tienden a generar la prevalencia de altas tasas de mortalidad y desnutrición de los niños. La mortalidad infantil es la más alta de Sudamérica. El país se divide en zonas distintas en cuanto al perfil de morbilidad y mortalidad, así como en relación al acceso a bienes y servicios. Bolivia se encuentra en una primera etapa del proceso de Transición Demográfica, lo que implica un alto nivel de fecundidad, con un crecimiento vegetativo del orden del 2,5% y mortalidad en descenso no muy pronunciada. Todo ello en un contexto de alta ruralidad y pobreza, lo que limita el acceso a servicios básicos. (Chackiel; 1992).

³⁵ De acuerdo a la tasa de crecimiento de la población, en la actualidad se estima 10.000.000 de habitantes.

³⁶ El 25% del territorio boliviano es altiplánico asociado a la cordillera andina, el 15% por los valles interandinos y el 60% por los llanos. Casi el 50% de la población vive en el Altiplano, el 30% en los valles y el 25% en los llanos.

La educación primaria es gratuita y obligatoria para los niños entre 6 y 14 años de edad, pero el número de centros de enseñanza- aunque ha aumentado en los últimos años- últimos años-, no es suficiente para satisfacer las necesidades del país, que en el año 2000 contaba con un índice de analfabetismo de casi un 23%. La mayoría de los centros educativos están ubicados en zonas urbanas. La población indígena que habita en zonas rurales registra una muy baja escolaridad, lo cual señala la existencia de importantes brechas entre población indígena y no indígena.

El país cuenta con una población de características particulares. Se trata de una realidad heterogénea en cuanto a etnia, raíces culturales, desarrollo económico, acceso ante la ley y la estructura de poder, que producen diversos conflictos y asimetrías. La llamada “modernización” experimentada en los últimos años, ha sido vivida de manera desigual no solo respecto de otros países latinoamericanos, sino en razón de las diversas regiones internas. Pero sobre todo, dicha modernización ha generado diferencias en lo que se refiere a población indígena y no indígena, sector rural/urbano, nivel de escolaridad, migración u oportunidades en el mercado del trabajo.

La situación de vida y de ingresos de la población boliviana da cuenta de la débil evolución que tuvo la estructura económica nacional en respuesta a las políticas de ajuste estructural. Hacia 1999 el país mostraba una incidencia de pobreza a escala nacional de 62,6%, siendo a nivel urbano de 51,5% y a nivel rural 81,6%. Según la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), entre 1999 y 2001 casi 380 mil bolivianos cayeron en la pobreza, más de 50 mil perdieron su empleo y el ingreso *per cápita* y el salario tocaron fondo. Según el Ministerio de Hacienda, en 1998 el ingreso *per cápita* era de un poco más de 1.100 dólares al año y en el 2002 de tan solo 900 dólares³⁷.

Para buena parte de las familias bolivianas, esto significa que los ingresos percibidos no son suficientes para adquirir una canasta de alimento que permita alcanzar los niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades, (Ledo; 1999, 32). La población boliviana requeriría incrementar su nivel de consumo por un valor equivalente al 31% de la línea de pobreza de 1998, para superar la situación de precariedad estructural en la que se encuentra, conjuntamente con la existencia de políticas sectoriales adecuadas que permitan viabilizar este incremento. Es en este punto donde la transversalidad del tema indígena, cobra su mayor importancia.

³⁷ Ministerio de Hacienda: Cuentas nacionales. Unidad de Análisis de Políticas económicas (UDAPE), 2001. La Paz, Bolivia.

Esta situación ha tenido efectos devastadores en la estabilidad política del país. Las movilizaciones sociales de la segunda mitad del año 2003, llevaron a la renuncia anticipada del Presidente de la República y al nombramiento del Vicepresidente en su reemplazo. En este proceso han mediado bloqueos de camino, protestas sociales y represión de campesinos e indígenas desde el año 2000 en adelante. En el área rural, la erradicación de la coca y la crisis de la economía indígena mermaron peligrosamente los ingresos, especialmente en el altiplano y los valles. Enfrentados a estas dificultades, los indígenas se volcaron a las carreteras, cortando rutas como mecanismo para llamar la atención a sus demandas económicas y sociales.

Nadie desconoce que Bolivia es un país, donde la población se encuentra sumida en la pobreza y entre quienes los más afectados son los pueblos indígenas y originarios. Paradójicamente, Bolivia lleva la vanguardia en el tema de los derechos indígenas, por el hecho de haber dictado leyes especiales, haber creado ministerios públicos específicos para atender estos asuntos, por haber suscrito el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por haberse declarado constitucionalmente un *Estado multicultural* con reconocimiento específico de las diversas nacionalidades en la Constitución de la República. Sin embargo, en la práctica, se evidencia que los diversos pueblos, gozan hasta hoy de una “ciudadanía precaria” y son afectados por una intensa discriminación.

Actualmente, el movimiento social indígena busca construir un Estado a partir de la diversidad de culturas y regiones que lo componen, tratando de plantear una democracia que articule las identidades étnicas y sociales, sin negarlas y con un sentido de equidad. En este planteamiento ha contribuido, especialmente, la dirigencia indígena urbana, ayudando a interpretar la situación ya no en términos meramente campesinistas sino de identidad cultural.

Por las consideraciones anteriores, un verdadero reconocimiento a los pueblos indígenas significa partir de un diálogo multicultural que pueda reencauzar la actual crisis política del país por una vía pacífica. Este es el reto boliviano de hoy. La solución implica pluralismo, no-exclusión y diversidad.

Tanto el Estado boliviano como la cooperación internacional, han señalado la necesidad de posicionar transversalmente los temas relativos a pueblos indígenas en las políticas públicas, ya que no sólo son mayoría nacional, sino que se encuentran entre los grupos más vulnerables, afectados por la marginalidad y la falta de oportunidades. Conocer las particularidades de los pueblos indígenas es de primera importancia en la generación de

políticas públicas y en la canalización de los recursos destinados a apoyar el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida en el país.

5.2. Implicaciones Multiculturales

Bolivia tiene una amplia diversidad social y cultural y muestra la gran heterogeneidad presente en cada uno de los actores sociales involucrados; que expone la diversidad de discursos indigenistas y las dificultades que existen para establecer amplias generalizaciones y arquetipos sociales. La construcción actual de un nuevo modelo social que reconozca la diversidad social, cultural, étnica y lingüística requiere inevitablemente del esfuerzo y compromiso de todos los actores sociales sin excepción.

Bolivia, a diferencia de otros países latinoamericanos como Argentina, Chile o Brasil, tiene una amplia población indígena entre sus habitantes. En Bolivia aproximadamente el 62% de los adultos se han declarado a sí mismos como indígenas según el censo realizado en el año 2001, aunque se estima que existe una proporción mayor de descendientes de indígenas, (Albró 2006, 434). Estudios cualitativos demuestran que durante el siglo XX algunos indígenas no se identificaron a sí mismos como tales o bien no fueron identificados como indígenas cuando migraron hacia los centros urbanos (Canessa 2006, 256).

A pesar que Bolivia cuenta con un importante sector poblacional indígena hubo que esperar hasta el 22 de enero de 2006 con la asunción de Evo Morales a la presidencia para que Bolivia cuente con el primer mandatario de origen indígena en su historia. El propio presidente se reconoce étnica y culturalmente como indígena aymara y un día antes de asumir la presidencia recibió en las ruinas de Tiwanacu la consagración como autoridad espiritual y política de los pueblos indígenas. Allí le fue entregado el báculo o bastón de mando indígena que le otorga el cargo de máxima autoridad entre los pueblos andinos. Descalzo, vestido con un poncho rojo y coronado con flores blancas, el presidente electo de Bolivia fue investido en una ceremonia donde los Amautas le transmitieron la energía y la fuerza necesaria para afrontar los cinco años de mandato. La ceremonia tuvo una gran carga emotiva y simbólica en donde muchos asistentes portaron la típica bandera (*wiphalas*) creada en base a un tablero de siete cuadros por siete con los siete colores del arco iris en diagonal que representa a las etnias de Bolivia y sugiere la unidad en la diversidad.

El acceso del primer indígena a la presidencia de Bolivia fue celebrada por todos los representantes y organizaciones indígenas de América Latina quienes manifestaron sus esperanzas en el futuro gobierno. Las reacciones a favor del nuevo presidente electo por parte de diferentes líderes indígenas y de distintas organizaciones (por ejemplo R. Menchú, L.

Macas presidente de la CONAIE o R. González del Comité para la Unidad Campesina de Guatemala) demostraron que la llegada de Evo Morales a la presidencia no sólo fue significativa para Bolivia, sino para toda la región latinoamericana. A la vez que se manifestaban mensajes esperanzadores hacia el futuro también se advertía de las serias dificultades con las que se encontraría. En este sentido, la activista maya y premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, añadió que el nuevo presidente deberá enfrentarse a una tarea muy complicada y compleja porque recibirá un país donde el racismo y la discriminación están profundamente enraizados al que se añaden serios problemas económicos, mucha pobreza y divisiones sociales y políticas (Cevallos; 2005, 24).

Un importante problema social reside en la polarización del país que se presenta en la geografía, la cultura, la economía, la etnicidad, la ecología y la política. En el occidente andino se aglutina la población más empobrecida y se encuentra una alta concentración de población que se identifica especialmente con los pueblos quechua y aymara. Por otro lado, en torno a la denominada “media luna” que abarca todas las tierras bajas más los valles de Tarija se sitúa la población con mayores recursos económicos controlada por una oligarquía. Estos contrastes se traducen en la clásica oposición entre “collas” (andinos de occidente) y “cambas” (tierras bajas y tropicales del oriente) (Assies; 2006, 98).

5.3 La Heterogeneidad de los Actores Sociales

Un punto clave para entender los procesos sociales que se activan en América Latina pasa por comprender y analizar la heterogeneidad presente en el seno de cada uno de los actores sociales. A pesar que desde las ciencias sociales se ha afirmado y reafirmado innumerables veces que las identidades son construcciones contextuales y cambiantes inmersos en procesos sociales de cambio y continuidad, aún persiste en los análisis sociales una imagen que se corresponde con la existencia de actores sociales que se presentan como bloques homogéneos con lo cual se evita matizarles con la diversidad, y a veces contradicciones internas, que ellos mismos presentan. Muchas veces se ha unificado la diversidad social, cultural y étnica por el hecho de compartir posiciones subalternas en la sociedad nacional, cómo si esta condición fuese necesaria y suficiente para homogeneizar la variedad existente (Rodríguez; 2008).

El caso del Movimiento al Socialismo (MAS) sirve para ejemplificar el modo en que algunos analistas han identificado la presencia de diferentes posiciones que se articulan en el seno de un mismo movimiento social. Roberto Laserna considera la existencia de tres grandes tendencias dentro del MAS:

1) el indigenismo, representado por numerosos dirigentes aymaras que ocupan los espacios simbólicos y culturales que adquieren gran relevancia en el plano internacional.

2) el estatismo que propone el fortalecimiento del estado y la recuperación de los recursos naturales ocupando los espacios del diseño de las políticas públicas y de la economía política.

3) el populismo que define al actual gobierno como un gobierno de los movimientos sociales y que calcula la viabilidad de las políticas y de los discursos. (Laserna; 2007, 100- 117).

El análisis comparativo efectuado por Agustín García entre los discursos del subcomandante Marcos y de Evo Morales apunta a un mismo punto “nodal” que se refiere al hecho de “mandar obedeciendo”. Este principio prioriza la participación de los representados o excluidos de la práctica política. En este sentido se entiende a las estructuras partidarias como un instrumento político del pueblo cuya forma de hacer política incluye la consulta a las bases en las cuales reside el poder de decisión. (García Agustín; 2007, 388- 397).

Otros autores como Archondo también coinciden en señalar la presencia de una gran heterogeneidad interna en el MAS. El autor delimita tres grandes líneas de acción:

1) la corriente indigenista o etnonacionalista que propone la reemergencia de una nación quechua y aymara mediante la reconstrucción del Tawantisuyu del mundo andino;

2) una ideología anticapitalista que intenta reconstruir el estado nacional e imponer reglas a las empresas transnacionales;

3) el discurso defendido por el propio Evo Morales, más incluyente, que defiende los valores democráticos y entiende que la identidad indígena por sí misma no es suficiente para lograr las transformaciones sociales. (Archondo; 2005, 4- 12).

Se enfatiza en las alianzas, se rechazan las imposiciones y políticas racistas, se lucha por los recursos naturales pero no se intenta imponer una supremacía étnica o cultural. Esta última corriente interpreta a la perfección que la politización de la identidad étnica no es suficiente para acceder al poder con lo cual necesariamente se debe flexibilizar y resignificar las estrategias políticas tendientes al acceso del poder.

5.4 Los Movimientos Sociales

Uno de los mayores indicadores de la emergencia indígena en Bolivia sucedió en el año 1990 con el inicio de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” que recibió una notoria repercusión mediática a nivel nacional e internacional y colocó el reconocimiento de los derechos territoriales e indígenas en la arena de la política nacional. Las temáticas de los

valores, tradiciones e identidades se asociaron con las políticas destinadas a preservar el medioambiente y a proteger los recursos naturales. Esta alianza constituyó una herramienta eficaz para presionar a los diferentes gobiernos bolivianos (Canessa; 2006, 141).

Durante la década de 1980, como en otros muchos países latinoamericanos, en Bolivia se inició un proceso de política económica neoliberal que fue desmantelando al estado. La aplicación de estas políticas se caracterizó por implementar severos ajustes del gasto público, alentar las privatizaciones y ofrecer facilidades a las empresas transnacionales y a la inversión extranjera. Las consecuencias fueron un aumento generalizado de la pobreza, la marginación, el desempleo y la emigración.

Distintos eventos fueron adelantando el colapso del sistema neoliberal, entre ellos el denominado “efecto tequila” en México o las crisis financieras primero en Brasil (1998) y luego en Argentina (2001). En Bolivia Albó señala que es a partir del año 2000 cuando este modelo neoliberal empezó a debilitarse y emergieron convulsiones sociales, entre las más destacadas, la denominada “guerra del agua” (1999-2000) destinada a oponerse a una empresa multinacional que intentaba subir el precio del agua sin haber mejorado el servicio. En este conflicto social se combinaron esfuerzos provenientes de los campesinos, la clase media profesional, sindicatos, inmigrantes de los barrios marginales, estudiantes y cultivadores de coca (“cocaleros”). Estos hechos dejaron en claro el descontento de los sectores populares con las políticas neoliberales. (Albó; 2006-B:).

En el año 2003 se iniciaron protestas contra el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y posteriormente contra su sucesor Carlos Mesa. La crisis social y política activó numerosas protestas que exigían el control de los recursos naturales y la nacionalización de los hidrocarburos que se plasmó en el lema “El gas no se vende”. Muchas de las protestas fueron llevadas a cabo por líderes del campesinado y la minería, entre los que se destacaron Evo Morales y Felipe Quispe.

Una de las claves con las que Evo Morales llegó al poder quizás se deba en parte a su capacidad de articular los efectos de la depresión económica causada por la globalización y en centrarse en la protección de los recursos naturales de Bolivia indicando que estaban siendo explotados por empresas transnacionales que dejaban escasos o nulos beneficios para el país. La propuesta consideraba la apropiación de los recursos naturales, el reconocimiento nacional e internacional de los derechos indígenas, profundas reformas nacionales, a la vez que crítica agudamente el modelo neoliberal impuesto por el estado, Asimismo, supo

cohesionar la solidaridad indígena marcando un claro contraste con el individualismo del mercado neoliberal. (Albró 2005: 135).

5.4.1 Los Movimientos Sociales y sus Componentes Internos

En términos generales, un movimiento social es un tipo de acción colectiva, que intencionalmente busca modificar los sistemas sociales establecidos o defender algún interés material, para lo cual se organizan y cooperan con el propósito de desplegar acciones públicas en función de esas metas o reivindicaciones (García Linera; 2008, 21).

Los movimientos sociales, aparte de ser organizaciones expresivas de determinadas demandas y necesidades colectivas que las instituciones políticas formales(partidos políticos) no logran canalizar ya sea porque no tienen la capacidad mediadora, porque no tienen contacto con la sociedad subalterna o porque están en contra de esa demanda, son también sistemas organizativos de participación social, de formación de discursos identitarios y de elaboración de propuestas capaces de afectar la arquitectura institucional de los Estados. En ese sentido, de manera más rigurosa se puede hablar de los movimientos sociales (MS) como actores colectivos plurales conformados por una variedad de organizaciones dotadas de intereses propios, que se proponen definir un objetivo común, un cambio social, cultural o político, que permita que sus intereses sean reconocidos. Todo movimiento posee entonces al menos tres grandes componentes:

1. Una estructura de movilización o sistema de toma de decisiones, de deliberación, de participación, de tareas, procedimientos, de jerarquías y mandos que le permiten llevar adelante sus acciones públicas, Aquí se incluyen las palestras de la acción colectiva que son el sistema de procedimientos e instituciones mediante las cuales las fuerzas sociales emplean sus recursos para obtener respuestas a sus demandas.
2. Una identidad colectiva y registros culturales que le permitan diferenciarse colectivamente, articular experiencias pre-existentes, cohesionar a sus miembros, legitimar sus acciones, identificar a sus oponentes y definir sus demandas.
3. Unos repertorios de movilización, o métodos de lucha, mediante los cuales despliega públicamente su escenografía de acción colectiva para hacerse oír, lograr adherentes y conseguir sus metas.

Los repertorios simbólicos de los movimientos sociales en Bolivia (discursos, rituales, escenificaciones colectivas, etc.) visibles a través de la propia acción colectiva y los medios de comunicación, se convirtieron en elementos centrales de las movilizaciones

sociales en Bolivia a partir de la guerra del agua el año 2000, mediante las siguientes articulaciones y ejes analíticos. (García Linera; 2008, 22).

1. Las estructuras formales: estructura orgánica, sistema de adhesión, representación y elección formal de representantes y jerarquías, modo de toma de decisiones para movilización, forma de organizar la movilización, el papel de los dirigentes nacionales y medios. Divisiones internas.
2. Estructuras menos formales: modo de hacer cumplir en los sindicatos y organizaciones de base la convocatoria a la movilización, modos de organización en cada núcleo de base de la movilización, los encargados de hacer cumplir la movilización, sistemas de control, régimen de sanciones y disciplinas, coordinación de las acciones entre los distintos núcleos de base de la movilización. El núcleo organizativo de la estructura. La célula de la movilización y sus redes. Sistemas de liderazgos formal y real durante las movilizaciones.

5.4.2. Los Movimientos Sociales en Bolivia

Los principales movimientos y organizaciones sociales con capacidades de articulación, proyección, potencialidades y, con opciones renovadoras que rediseñen el campo político son: la Central Obrera Boliviana, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, la Coordinadora de las 6 Federaciones del trópico de Cochabamba, la Federación de Juntas Vecinales-El Alto y la Coordinadora del Agua de Cochabamba. Álvaro García Linera en su libro “Sociología de los movimientos sociales”, analiza estos movimientos y organizaciones sociales de la siguiente forma:

La Central Obrera Boliviana (COB)

La COB se articuló en torno a los sindicatos obreros de la gran empresa en abril de 1952. Fue el único movimiento social de nivel nacional con hegemonía obrera. Logró unificar a otros sectores laborales y libró un duelo político con las Fuerzas Armadas en el período 1952-1982. Tras la recuperación de la democracia, su base obrera fue desmantelada al aplicarse los programas de ajuste estructural y la reestructuración empresarial, incluidas las privatizaciones. Como consecuencia, la COB atravesó una profunda crisis organizativa e ideológica que la llevó a perder protagonismo político ante otros movimientos de base territorial y local, con mayor capacidad de convocatoria y de presión sobre el Estado. En el conflicto de junio 2005, se adhirió a la convocatoria de la FEJUVE y buscó radicalizar las

movilizaciones, en la perspectiva de promover una lucha por el poder político. (García Linera, 2008, 28).

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)

La CSUTCB lleva el nombre de un sindicato pero en realidad está compuesta por comunidades campesino-indígenas y es la más antigua del nuevo ciclo de movilizaciones que se inició hace treinta años entre los aymaras urbanos y rurales. La CSUTCB inicialmente articulaba a las comunidades aymaras y quechuas, pero en los últimos años se fracturó en dos partes: una, liderada por los quechuas con Román Loayza, cuya organización es la de mayor extensión geográfica; la otra, liderada por los aymaras con Felipe Quispe, la de mayor capacidad de presión política.

Los aymaras, afincados en los departamentos de La Paz y Oruro, tienen mayor cohesión social, capacidad de movilización y una mayor conciencia de su identidad resultante de una extendida e influyente intelectualidad indígena, que en las últimas décadas ha recreado una narrativa histórica sobre la autonomía de la nación aymara.

La CSUTCB combina reivindicaciones económicas (caminos, salud, educación, tractores, apoyo económico), con exigencias sociopolíticas como la nacionalización de los hidrocarburos, un nuevo modelo económico y el autogobierno indígena. En la última década, su discurso ha irradiado a sectores indígenas urbanos y al resto de los movimientos indígenas del país, especialmente en la FEJUVE de El Alto, donde la mayoría de los repertorios de movilización campesina han sido readaptados para su empleo en el mundo urbano. (García Linera, 2008, 106).

Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano CIDOB/ Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC)

Estas organizaciones, que agrupan a decenas de pueblos indígenas de tierras bajas de la Amazonía y el Chaco, se fundaron a fines de los años '80. Han logrado articular a numerosos pequeños pueblos, como Chiquitano, Ayoreo, guaraní, Mojeño, etc., durante mucho tiempo ignorados por su baja densidad demográfica. Auto asumido como indígenas, sus demandas, a veces contra el Estado y a veces contra los hacendados y empresarios agrícolas de la región, son de carácter más bien reivindicativo: títulos de propiedad comunitaria, proyectos de desarrollo, educación bilingüe, etc. A diferencia de los movimientos indígenas de tierras altas, que han empleado los bloqueos de caminos para enfrentarse al Estado, las organizaciones indígenas de la zona oriental utilizan de preferencia

las marchas y están más inclinadas a negociaciones y pactos con el gobierno. (García Linera; 2008, 218).

Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba COCA TROPICO/Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas COFECAY

Estas organizaciones están integradas por las comunidades indígenas campesinas de los valles interandinos y el trópico boliviano del departamento de Cochabamba (Chapare) y de La Paz (Yungas). La mayor parte de las comunidades está integrada por aymaras en el caso de los Yungas, zona tradicional de cultivo de coca, y por campesinos quechuas y ex mineros despedidos en el Chapare, región de expansión del cultivo de coca en las tres últimas décadas.

“Organizados en torno a comunidades agrarias (sindicatos), los productores de hoja de coca han tenido que soportar el asedio estatal, militar y judicial más agresivo desde la intervención militar a los campamentos mineros en los años 60. A partir de la defensa del cultivo de la hoja de coca, los sindicatos de productores se han convertido en las organizaciones más activas, disciplinadas y efectivas de resistencia frente al Estado boliviano y las presiones de Estados Unidos, cuya política consiste en erradicar la totalidad de los cultivos”. (García Linera; 2008, 461).

A partir del año 2.000, y a raíz de la emergencia de la fuerza de los múltiples movimientos indígenas en todo el país, el movimiento cocalero implementó estrategias de alianzas regionales y nacionales con otros movimientos y sectores sociales, dando lugar a la formación de un “instrumento político” electoral que les permitió obtener el segundo lugar en la elección nacional de 2002. Este “instrumento político”, el Movimiento al Socialismo (MAS), es una coalición flexible de múltiples movimientos sociales indígenas y no indígenas, rurales y urbanos, laborales, gremiales y campesinos que han expandido al ámbito parlamentario sus estructuras de movilización. El MAS ganó holgadamente la elección nacional de 2005, permitiendo a su líder, Evo Morales llegar a ser el primer indígena en acceder al cargo de Presidente de Bolivia.

Federación de Juntas Vecinales –El Alto (FEJUVE-EL ALTO)

La FEJUVE incluye a las asociaciones barriales urbanas de la ciudad. Agrupa a la mayoría del 1,000.000 vecinos, predominantemente indígenas (80%). Las “células” de FEJUVE son comunidades urbanas de tipo territorial (las juntas de vecinos), y representan el único “seguro social” con que cuentan los inmigrantes para construir sus viviendas, empedrar sus calles, instalar servicios básicos o regular la seguridad local. Las juntas de vecinos de El

Alto han cobrado protagonismo político en los últimos años, como consecuencia de sus demandas enfocadas a la desprivatización de los bienes urbanos básicos como agua, luz y transporte, su participación en el derrocamiento de Sánchez de Lozada y la conducción de la demanda por la nacionalización de los hidrocarburos. Posee una elevada proporción de obreros y operarios (alrededor del 40%), por lo que combina la antigua experiencia obrera del sindicato con el discurso y las prácticas indígenas aymara de base urbana. En enero de 2005, una nueva movilización de FEJUVE logró la rescisión del contrato de la empresa francesa Suez-Aguas del Illimani y finalmente, en mayo y junio, las juntas vecinales lideraron un nuevo ciclo de protesta nacional con un paro de actividades de tres semanas en demanda de la nacionalización de los hidrocarburos, que culminó con la renuncia del presidente Mesa. (García Linera; 2008, 616).

Coordinadora del Agua y el Gas y Federación Departamental de Regantes de Cochabamba FEDECOR

El modelo neoliberal debilitó las posibilidades de movilización laboral –por las privatizaciones y cierres de fábricas- en los centros de trabajo, pero las redes compuestas por obreros sindicalizados y no sindicalizados, por desocupados, pequeños comerciantes, estudiantes e incluso profesionales, han logrado articular movilizaciones en torno a la defensa de necesidades vitales (agua, tierra, energía), con gran capacidad de impacto político frente al Estado. Así surgieron la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida y la Coordinadora de Defensa de los Recursos Naturales. En abril de 2000, la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida logró expulsar del país a la transnacional Bechtel. (García; 2008,).

Las jornadas de septiembre-octubre 2003 no fueron únicamente la continuidad de los desplazamientos del movimiento indígena, sino que los indígenas se incorporaron a luchas y movimientos sociales de alcance nacional, irradiaron estos movimientos con sus propios contenidos y perfiles, pero también vivieron las transformaciones que implican estas expansiones.

En Bolivia hay dos tipos de movimientos: los movimientos sociales en sentido estricto y movimientos sociales con componentes políticos. Un movimiento social es político si el interlocutor de sus demandas es el gobierno. En todas partes hay movimientos sociales, pero en general son los partidos políticos quienes se encargan de esa tarea en sociedades modernas. El sistema parlamentario y político partidario es el mejor lugar para canalizar expectativas, demandas y problemas estructurales. En esos casos, los movimientos sociales juegan un papel externo y secundario. En cambio en Bolivia –escribe García Linera- “los

partidos han reducido su capacidad de representación, porque se han dedicado a distribuir cargos públicos entre familiares o a hacer clientelismo”. Entonces, cuando el partido político no tiene esa capacidad para expresar las pulsiones locales, los conflictos sociales encuentran otros mecanismos de expresión. Y eso es lo que está pasando en Bolivia. (García; 2008, 647).

Los movimientos sociales bolivianos no realizan actividades de protesta y reivindicación solamente. Son ante todo estructuras de acción política, porque el sujeto de interpelación de sus demandas es en primer término el Estado. Buscan la abolición de la ley de aguas; la anulación de los contratos de privatización; la suspensión de la erradicación forzosa de la coca; la soberanía sobre la territorialidad indígena; una asamblea constituyente; la nacionalización de los hidrocarburos... Todo un programa político. (García Linera; 2008, 649).

5.5 La Multiculturalidad

El nuevo gobierno impulsó la consolidación de un proyecto nacional que implica profundas reformas estructurales las cuales se recogen en las bases doctrinales de la Constituyente. El rechazo a la legislación vigente elaborada a partir de la independencia de 1825 y la propuesta de un nuevo programa tiene sus bases en tres pilares fundamentales:

En primer lugar, en el control político (inspirado en las sociedades indígenas) a través de la formación de asambleas populares. Los debates giraban en torno a los modos en que se convocaría la asamblea, así como lo relativo a su composición y motivos de competencia.

El segundo aspecto, se vincula a la coexistencia del sistema judicial occidental con los sistemas indígenas. Este planteamiento generó numerosas incógnitas, entre ellas que sucederá si ambos sistemas se contradicen, si una parte desea ampararse en un sistema y su contraparte en el otro, o bien si las decisiones de un sistema pueden ser revocados por el otro sistema judicial.

Finalmente, otro aspecto de vital importancia es la reorganización territorial de Bolivia. Una reforma agraria beneficiaría a las comunidades indígenas que podrían disponer de títulos de propiedad colectivos. En el medio se encuentra en juego los recursos naturales y su explotación. La nacionalización de los recursos naturales, en particular de hidrocarburos, supone convertir a YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) en una entidad con plena capacidad para controlar la cadena productiva. Esta propuesta se ve reforzada con la reactivación de un imaginario desarrollista que considera que las reservas de hidrocarburos y minerales son suficientes para industrializar al país y liberarlo del capitalismo mundial (Stefanoni; 2007, 52).

Otras iniciativas incluyen la despenalización de la hoja de coca, la oficialidad del idioma castellano, aymara, quechua y guaraní mientras que el resto de lenguas serán de uso oficial en los territorios que los utilicen, la nacionalización de los hidrocarburos, la explotación sostenible de los recursos naturales que se delega en la gestión estatal con el objetivo de lograr la soberanía de los mismos y el cambio de una política asimilacionista hacia otra indígena. Una mención especial debe hacerse en relación a la hoja de coca que es justificada en términos de un análisis histórico que considera a las poblaciones indígenas como las principales protagonistas ya que la hoja de coca forma parte de las tradiciones culturales con lo cual debe ser protegida por el Estado.

Esta problemática tiene una significación especial para Evo Morales porque durante la presidencia de Banzer- Quiroga (1997- 2002) y en el contexto de una política denominada “coca cero” se firmó un decreto que prohibía la comercialización de la hoja de coca. Los campesinos afectados iniciaron numerosas protestas y marchas que culminaron con violentos enfrentamientos con la policía. El gobierno de entonces acusó a Evo Morales de incitar a cometer delitos y de ser el autor intelectual de las revueltas con lo cual fue expulsado del Congreso. La defensa de la hoja de coca como parte de la cultura andina y en relación a sus propiedades medicinales y terapéuticas y el enérgico rechazo a los planes de erradicación del cultivo se asoció directamente con una ideología antiimperialista en tanto Estados Unidos mantenía firme la postura de ilegalizar el cultivo de coca. Los cocaleros se organizaron y participaron en otros movimientos sociales estableciendo múltiples alianzas (Albró, 2005, 136).

El disenso de los cocaleros se cristalizó sobre la base de la identidad cultural en términos de la existencia de una tradición cultural andina y se articularon objetivos asociados con los movimientos indígenas, la autodeterminación y autonomía, el reconocimiento del derecho a la diferencia cultural, el derecho territorial y el acceso a los recursos naturales. Una estrategia de los cocaleros consistió en intentar debilitar la fuerte asociación entre la hoja de coca con el narcotráfico para resignificarla en relación con los antepasados, con la defensa de la dignidad nacional y con la soberanía frente al imperialismo, particularmente frente a Estados Unidos.

Castillo Gallardo señala que el movimiento cocalero es producto de la violencia ya que cuando Estados Unidos implementó una política contra las drogas se centró en el estricto control de la manufactura de cocaína emergiendo como principal objetivo los países latinoamericanos productores de coca (Colombia, Perú y Bolivia). Las políticas antidrogas

fueron muy violentas, se encarcelaron a pequeños cultivadores de la hoja de coca y las regiones productoras se militarizaron. La violencia no sólo se plasmó en estos hechos, sino que se tradujo en una situación social inestable que implicó la amenaza sobre el sustento de los pequeños cultivadores de la hoja de coca que se vieron sin ninguna otra alternativa económica. (Castillo; 2004, 20-35).

Las cuestiones étnicas, políticas, sociales y culturales pueden convertir a Bolivia en un centro de convergencia de varios movimientos sociales, especialmente de indígenas procedentes de toda América Latina. En esto es particularmente claro Touraine cuando sostiene que la clave de la vida política del continente y de su capacidad de inventar un modelo político y social capaz de operar sobre una situación extraordinariamente difícil es, sin ninguna duda, Bolivia. Es allí donde puede generarse un nuevo modelo que sea capaz de reconocer la diversidad social, cultural, étnica y lingüística que conlleve a una sociedad más democrática, justa y equitativa. (Touraine 2006: 12).

La complejidad, pluralidad y diversidad que existe en Bolivia, a nivel social, cultural y étnico, así como los modelos que se proponen para gestionar esta diversidad, presenta una notable polarización que dificulta la gestión de una administración justa y equilibrada.

La participación política de los pueblos indígenas en Bolivia no constituye un fenómeno social novedoso. Uno de los grandes desafíos que se presenta en Bolivia es conseguir el reconocimiento de los pueblos indígenas a través de un diálogo intercultural. Se han logrado avances fundamentales: actualmente Bolivia se reconoce como un estado plurinacional y acepta la preexistencia de 36 pueblos originarios, se reconoce tres tipos de participación democrática: la participativa, la representativa y la comunitaria, se incorporaron al título de organización territorial del Estado las autonomías indígenas y se avanza en soluciones con respecto al problema de las familias indígenas “cautivas” del pueblo guaraní en la región chaqueña, que bajo diferentes formas de trabajo forzoso y pago por deudas sufren la violación de su libertad. Este asunto ha sido declarado por Bolivia como prioridad nacional, (IGWIA; 2008). En Bolivia, al igual que en el resto de países latinoamericanos, es necesario que las sociedades nacionales y sus estados realicen esfuerzos tendientes a lograr sociedades pluriétnicas y pluriculturales que respeten y hagan cumplir los derechos cívicos por igual. Es fundamental que los estados reconsideren sus políticas públicas en relación a los pueblos indígenas para conformar sociedades más justas, equitativas y democráticas. La posibilidad de que los estados abandonen los arcaicos modelos monoculturales y

mononacionales está cada vez más cerca pero para que esto sea una realidad se requiere inevitablemente del esfuerzo y compromiso de todos los actores sociales sin excepción.

5.6 El Indigenismo Boliviano

La problemática indígena en Bolivia se aborda desde la perspectiva de sus condiciones de exclusión y vulnerabilidad sociales, respecto al creciente peso político y ciudadano de los pueblos indígenas en el país. Cerca del 62% de la población de Bolivia se considera indígena, de la cual la mayoría es de origen quechua y aymara. De este total, el 52,2% vive en áreas urbanas y el 47,8% en áreas rurales. El 78% de los hogares indígenas pobres no cuenta con acceso a agua potable y el 72% carece de servicio sanitario, y sus tasas de mortalidad infantil son las más altas de Sudamérica. (Moldiz 2009: 120)

La diferenciación étnica de los hogares constituye un factor explicativo de pobreza en Bolivia y los idiomas que conoce o habla el jefe de hogar es el dato que ayuda a identificar dicha condición étnica. En este sentido, para 1995 se observa una desigualdad significativa en la incidencia de pobreza de los jefes de hogar que hablan sólo castellano (37,1%) y los que hablan idiomas nativos (67%). Si se acepta la hipótesis de la relación entre condición étnica (monolingües o bilingües) con antecedentes migratorios pasados o recientes, puede concluirse que estos grupos de hogares tienen menor probabilidad de salir de la pobreza, habida cuenta de su desventaja para lograr una inserción laboral ligada a su vez a los aspectos de discriminación laboral y menor dotación de capital humano. En efecto, a las brechas de ingresos entre indígenas y no indígenas se añaden fuertes brechas en logros educacionales. (Moldiz 2009: 120).

La pobreza indígena urbana tiene relación directa con la situación precaria de inserción laboral que acoge preferentemente mano de obra indígena migrante en el sector informal de la economía. Esto redundaría en la calidad del empleo y las oportunidades de acceder a fuentes de ingresos; en contraste, la pobreza indígena rural se explica por la falta de infraestructura productiva, de articulación con los determinantes de la productividad agrícola y pecuaria, y de adecuado acceso a mercados de bienes agropecuarios. El 67% de los empleos más vulnerables y precarios, lo ocupan indígenas, y el 28% de los empleos semicalificados son para indígenas. Paralelamente, solo el 4% de trabajadores indígenas ocupan trabajos que requieren mayor calificación. (Moldiz 2009: 121).

“La construcción de una “ciudadanía indígena” en Bolivia se ha hecho sobre la base de consolidar un fuerte sistema de demandas, las que han estado vinculadas, primero, a la defensa del régimen de tierras de las comunidades y, más tarde, a la reivindicación del

reconocimiento de su existencia política. En los últimos años, varios han sido los movimientos sociales protagonizados por pueblos indígenas y originarios, con los que han buscado consolidar un sistema de derechos que no vulnere la estabilidad de las comunidades rurales ni de las familias indígenas que viven en las ciudades. El primero de estos movimientos se ha conocido como la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* ocurrido en 1990. El segundo fue el *Movimiento de la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida* en el año 2000. El tercero fue, el *Movimiento de las Comunidades Indígenas Aymara del Altiplano* en el año 2000 organizado en torno a la CSUTCB. El cuarto se refiere al *Movimiento de los Campesinos Cocaleros del Chapare*, en defensa de la hoja de coca a partir del año 2001”. (Moldiz 2009: 122).

El movimiento social indígena en Bolivia ha mostrado en los últimos años una capacidad inusitada de reconstrucción de la acción colectiva, rebasando los márgenes de la institucionalidad. La comprensión del fenómeno gradual de la formación de esa ciudadanía indígena requiere el análisis de las maneras formales e informales de participación.

Los discursos indigenistas ofrecen una amplia variedad de matices que se articulan en torno a los diferentes proyectos nacionales y estrategias políticas. El mayor contraste se observa entre los discursos que defiende el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) liderado por Felipe Quispe Huanca y el Movimiento al Socialismo (MAS). Las aproximaciones que se desprenden del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) son cercanas al desaparecido movimiento de los kataristas³⁸ y a menudo resaltan la importancia de restaurar las formas políticas del pasado retornando a un supuesto sistema original de la nación mediante la reconstitución del Qollasuyu, nombre dado en el imperio incaico a una región que actualmente coincide con el territorio de Bolivia. El discurso etnonacionalista que defiende Quispe llamó la atención a partir del año 2000 cuando propuso que en caso de acceder a la presidencia crearía un Ministerio de Asuntos Blancos, en contraposición con el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas o Pueblos Originarios que ha existido desde la década de 1990, y que fue abolido recientemente por el nuevo gobierno de Evo Morales. Los planteos incluyen un categórico rechazo al sistema capitalista, a la democracia y a la organización de partidos políticos porque se considera que responden a sistemas y estructuras introducidas e impuestas desde fuera. (Assies; 2006, 87- 105., Canessa; 2006, 241- 263).

³⁸ En Bolivia emergió hacia fines de los 60 y principios de los 70 un movimiento indígena, asociado con el sindicalismo obrero, con los campesinos y con las universidades, que se autodenominaron kataristas en conmemoración de Túpac Katari, el nombre de guerra de Julián Apaza, un héroe aymara de la insurrección contra los españoles en el siglo XVIII que fue ejecutado en 1781.

Desde una perspectiva muy diferente, el Movimiento al Socialismo (MAS) articula una estrategia política más circunstancial y su discurso no se dirige exclusivamente a los indígenas sino que también alcanza a los colectivos más empobrecidos y marginados, a los trabajadores, a las clases populares y a la clase media. Un avance de importancia en el MAS ha sido consolidar la integración de las principales organizaciones de indígenas y campesinos en Bolivia mediante un marco de consenso a través del cual se posibilitó la integración de movimientos heterogéneos. Se enfatizaron las estrategias culturales y políticas de coalición que expandieron las posibilidades de los indígenas, pero también se incrementó la aceptación de las prioridades indígenas por parte de un gran número de aliados no indígenas, en especial durante las protestas que se efectuaron en los recientes años, (Albró; 2005, 137). El MAS no promovió un separatismo a partir de un proyecto etnonacional sino que construyó una alianza regional, nacional e internacional a través de problemas políticos comunes a indígenas y no indígenas.

5.7 Ciudadanía Multicultural

En sociedades que han atravesado amplios procesos de homogeneización cultural, esta desconcentración del capital estatal, por lo general, se la hace a partir del reconocimiento de una base territorial (el municipio, el departamento, la región, etc.) como el espacio de la redistribución de competencias político-administrativas descentralizadas. Aquí, los grados de autonomía socioeconómica demandadas o delegadas parten del principio de la existencia de un sujeto territorial (el municipio, la región). (García Linera 2005).

Pero, en sociedades complejas donde se sobreponen distintas culturas o nacionalidades (sociedades multiculturales o multinacionales como la boliviana), la desconcentración del capital burocrático-estatal es mucho más compleja porque exige el reconocimiento de una base comunitaria cultural como principio de la reorganización del Estado. En este caso, la identidad cultural es el punto de partida de la constitución del sujeto público de la descentralización política (autonomía cultural) y la dimensión territorial de esta desconcentración depende de la ubicación geográfica de este sujeto cultural. La descentralización política con base cultural o compuesta (cultural y territorial) es una ruta más compleja y requiere una ingeniería estatal “nacional” y “subnacional” mucho más elaborada, pero a la vez imprescindible.

En Bolivia, hay cerca de medio centenar de comunidades histórico-culturales con distintas características y posiciones jerárquicas. La mayoría de estas comunidades culturales se halla en la zona oriental del país y demográficamente abarca desde unas decenas de

familias hasta cerca de 100.000 personas. Por lo general, esta comunidad lingüística, a pesar de tener un número cercano a los tres millones y medio de componentes, presenta altos grados de porosidad que la lleva, en algunos casos, a fusionarse rápidamente con otras estructuras culturales, especialmente urbano-mestizas, a agruparse en torno a identidades clasistas de tipo campesino o gremial y, en otros casos, a condensarse en micro identidades étnicas en torno a *ayllus* o federaciones de *ayllus* (los *ayllus* ubicados en Potosí y Sucre). En cambio, la otra gran comunidad lingüística, la aymara, que abarca a un poco más de dos millones y medio de personas, presenta todos los componentes de una unidad étnica altamente cohesionada y politizada. A diferencia del resto de las identidades indígenas, la aymara ha creado hace décadas *élites culturales* capaces de dar pie a estructuras discursivas con la fuerza de reinventar una historia autónoma que ancla en el pasado la búsqueda de un porvenir autónomo, un sistema de movilización sindical de masas en torno a estas creencias políticas y, recientemente, un liderazgo con capacidad de dar cuerpo político visible a la etnicidad. En términos históricos, la identidad aymara no sólo es la más antigua en el territorio boliviano sino que, sobre todo, es la que más sistemáticamente ha creado una arquitectura de creencias, de discursos políticos centrados en el autogobierno, de proyectos y de fuerza de movilización en torno a esas demandas. A diferencia del resto de las identidades culturales indígenas, es la que cuenta con una amplia élite intelectual constructora de un discurso étnico que, a través de la red sindical, ha sido apropiado por amplios sectores poblacionales, constituyéndose en la única identidad de tipo nacionalista indígena en la actualidad.

Esta pluralidad de comunidades lingüísticas y de identidades étnicas son portadoras de configuraciones simbólicas diferentes, de visiones del mundo, de formas organizativas, de saberes y prácticas culturales y de apegos territoriales. Sin embargo, la mayoría de estas referencias cognitivas y prácticas nunca ha sido integrada a la conformación del mundo simbólico y organizativo estatal legítimo, debido a que las estructuras de poder social se hallan bajo monopolio predominante de la identidad étnica boliviana. Por ello, se puede decir que el Estado republicano es un Estado de tipo monoétnico o monocultural y, en tal sentido, excluyente.

Bolivia tiene aproximadamente diez millones de habitantes; de ellos, un poco más de cinco millones tienen como idioma materno el aymara o quechua o son bilingües con el castellano. Sin embargo, ninguna repartición pública, instituto de enseñanza superior o puesto de jerarquía económica, política o cultural tiene a los idiomas aymara o quechua como medio

de comunicación oficial. Ahora bien, uno de los grandes retos de la democracia en Bolivia es, precisamente, impulsar una descolonización del Estado que aún utiliza la etnicidad, legítima y devaluada, como medio de ascenso y contención social. Se trata de un reto de la ciudadanía política y cultural, por cuanto afecta los derechos colectivos e involucra directamente la calidad y extensión de la democracia o de lo que el PNUD llama “democracia de ciudadanía”.

En términos generales, la ciudadanía es la integración de una persona como miembro competente de una comunidad política a través de un conjunto de prácticas jurídicas, económicas y políticas definidas como derechos. Esto supone la existencia de un conjunto de fines y valores comunes capaces de constituir de manera duradera una comunidad política que, por lo general, es fruto de procesos de homogenización económica en torno a economías sólidas de tipo industrial y de mercado y de dilatados procedimientos de integración cultural. En sociedades multiétnicas o multinacionales, la comunidad política sólo se puede construir mediante mecanismos que, sin eliminar la particularidad cultural de las personas, les den las mismas oportunidades y derechos para constituir parte de la institucionalidad política. Para que esto suceda, algunos autores proponen el ejercicio de una ciudadanía diferenciada o multicultural que da lugar al ejercicio de derechos políticos plenos en tanto se pertenece a una determinada comunidad étnica-cultural o nacional dentro del propio Estado. De esta manera, las identidades étnicas nacionales excluidas cuentan con medios institucionales que garantizan su representación, en tantas identidades culturales, en las instituciones políticas, incluida su capacidad de veto colectivo frente a cualquier decisión que afecte a la comunidad étnica.

La comunidad política como el lugar de la ciudadanía multicultural es, entonces, un proceso de construcción colectiva en el que las diversas identidades étnico-nacionales excluidas son reconocidas en sus prerrogativas y poderes en tanto colectividades culturales. Esta ciudadanía diferenciada puede asumir varias formas, como el Estado autonómico o el Estado multinacional.

Hay quienes consideran que el reconocimiento de los derechos de las identidades culturales y étnicas “minoritarias” es un planteamiento retrógrado, en tanto que hay liberales que consideran que el reconocimiento de esos derechos colectivos fomenta la desagregación social que puede dar lugar a una espiral de competencias mutuas y enfrentamientos entre distintas “eticidades”. *El reconocimiento de autogobierno a las minorías nacionales ayuda a la estabilidad y cohesión de los Estados.*

Por su parte, algunos autores locales consideran que un Estado multicultural o multinacional se opondría a la “idea” del fundamento democrático del Estado asentado en la ciudadanía universal o *demos*. En sentido estricto, no es posible separar el *etnos* del *demos* pues todo *demos* es también un *etnos*, ya que al fin y al cabo el ejercicio de la “ciudadanía universal” supone una lengua de educación pública, de acceso a las funciones estatales superiores y a los servicios públicos; supone una historia, unos héroes, unas festividades y conmemoraciones adecuadas a la narrativa histórica de una cultura particular, lo que promueve de manera inevitable una identidad cultural particular por encima de otras identidades. Esto es precisamente lo que sucede en Bolivia, donde pese a que cerca del 45% de las personas tiene como idioma materno una lengua indígena y el 62% se autoidentifica como indígena, existe un mercado lingüístico jerarquizado en torno al castellano. El debate sobre la democracia multinacional busca rebajar un *demos* no como “nación política” sino como “comunidad política”, por tanto susceptible de ser producida como articulación multicultural o multinacional de una sociedad culturalmente plural.

En este sentido, la multinacionalización o multiculturalización del Estado no etnifica al Estado pues ya está etnificado por mucho que se encubra en el respeto a los “derechos universales”. Lo que la multinacionalidad estatal hace es desmonopolizar la etnicidad del Estado, permitiendo a las etnicidades dominadas y excluidas compartir las estructuras de reconocimiento social y de poder político. Un modo de iniciar la resolución del desencuentro entre pluralidad cultural de la sociedad y monopolización étnica del Estado reside, precisamente, en emprender procesos de reconocimiento asimétricos y diferenciados de identidades nacionales y étnicas a escala macro y regional. En el caso de Bolivia, no toda comunidad cultural distinta a la boliviana es nacional; existen identidades culturales menores y menos politizadas, especialmente en el oriente del país, cuyo reconocimiento político estatal pasa por procedimientos organizativos distintos a los de las comunidades culturales nacionales, como la aymara, que requieren una modificación sustancial de la estructura organizativa general del Estado.

Sólo mediante diferentes formas de autogobierno las distintas culturas pueden hallar un espacio de reconocimiento, validación y desarrollo. El autogobierno permite estructurar un sistema de instituciones políticas capaces de premiar y sancionar positivamente las prácticas culturales de la colectividad (el idioma, la vestimenta, los hábitos, etc.) y crear un campo de competencias administrativas, económicas y culturales basadas en una homogeneidad lingüística.

En regiones indígenas campesinas del altiplano, los valles y el trópico existen de facto ciertas estructuras de autogobierno local a nivel de comunidades y sindicatos agrarios o de varias comunidades desde mucho antes de que existiera la República de Bolivia. Pero, lo que no existe es una estructura de autogobierno a nivel superior entre varias comunidades o entre todas las cientos o miles de comunidades y barrios urbanos que son partícipes de una gran comunidad lingüística y cultural, ni una presencia colectiva y constitutiva de estas culturas en la estructura superior “nacional” del poder estatal.

5.8 Conflicto, Movimientos y Demandas Indígenas

En Bolivia, el reconocimiento de los derechos indígenas no ha sido producto de un diálogo espontáneo ni de una política de Estado, por el contrario, los pueblos indígenas han recurrido siempre a medidas de presión. La Revolución Agraria de 1952 es un ejemplo mediante el cual se buscó acabar con la servidumbre, conquistar el derecho a la tierra y revertir el latifundio. Pero mientras esto se hacía en las tierras altas, las tierras bajas fueron repartidas entre los cercanos a la clase política. La alta concentración de la propiedad de la tierra tuvo que ser reconocida recientemente por la misma Ley INRA. Durante la vigencia de este cuerpo legal, su aplicación ha sido compleja debido a innumerables normas técnicas, proyectos de ley, decretos supremos y fallos judiciales que la lentifican.

En los últimos años, varios han sido los movimientos sociales protagonizados por indígenas y originarios, con los que han buscado consolidar un sistema de derechos que no vulnere la estabilidad de las comunidades rurales ni de las familias indígenas que viven en las ciudades. El primero de estos movimientos se ha conocido como la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* ocurrido en 1990. El segundo fue el *Movimiento de la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida* en el año 2000. El tercero fue, el *Movimiento de las Comunidades Indígenas Aymara del Altiplano* en el año 2000 organizado en torno a la CSUTCB. El cuarto se refiere al *Movimiento de los Campesinos Cocaleros del Chapare*, en defensa de la hoja de coca a partir del año 2001.

Las marchas indígenas de 1990 y 1996 en las tierras bajas obligaron al reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen, pero hasta ahora sólo se ha regularizado parte de las mismas, a pesar del significativo aporte de la Cooperación Internacional para este fin. Como una constante, cada vez que los indígenas y originarios reclaman las tierras a que tienen derecho ancestral.

Las manifestaciones indígenas, como las marchas de los años 2000 y 2002 y muchas otras movilizaciones sociales que reclamaban participación y vigencia de derechos, no han

sido atendidas como los indígenas esperaban por los sucesivos gobiernos de los últimos años, haciendo cada vez más difícil la materialización de una democracia con ciudadanía social plena para todos. La demanda indígena que buscaba incorporar la participación social en un Gran Debate Nacional, mediado por una Asamblea Constituyente y no sujeta al monopolio de los partidos políticos, planteó la necesidad de un debate nacional, abierto y transparente, que aborde cuestiones tales como la venta de gas natural e hidrocarburos, la capitalización de las empresas públicas y la eventual incorporación de Bolivia en el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las organizaciones indígenas señalaron que los bolivianos tienen derecho a conocer y opinar sobre lo que se proyecta para el futuro con las riquezas nacionales.

En Bolivia históricamente no se ha dialogado adecuadamente con los sectores sociales si no es bajo medidas de presión. Ejemplos de esto lo constituyen la marcha de los mineros, jubilados, profesores, policías y otros, las que, en un primer momento fueron reprimidas para luego ser escuchadas. La demanda indígena sobre la que se consolidaban los movimientos sociales, se estructuraban sobre la base de los siguientes puntos:

- 1. Tierra y Territorio:** Se planteaba la necesidad de resolver los problemas vinculados con la dotación de tierras y otros recursos asignados a indígenas y originarios, antes de consolidar concesiones y repartir más tierras a empresas extractivas por la vía de resoluciones administrativas. Las organizaciones exigían aplicar el derecho a la consulta, la participación y la concertación de las decisiones que les afectan, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Parlamento boliviano.
- 2. Políticas económicas y sociales:** Se reclama por las medidas contempladas en las políticas públicas para lograr la reactivación económica, puesto que no son concertadas con los pueblos indígenas y originarios, a quienes tales medidas les afecta. Se pide, a la vez, incorporar la promoción del desarrollo productivo y de la economía indígena.
- 3. Justicia:** Uno de los principales llamados en el contenido de las demandas populares ha sido la despolitización del Poder Judicial como mecanismo para garantizar su autonomía e imparcialidad, y eliminar la corrupción. A juicio de los indígenas la corrupción constituye el mal más generalizado que afecta al país en las últimas décadas, comprometiendo a todas las esferas del Estado y los mecanismos de definición de políticas. Una real estrategia contra la corrupción debiera partir por despolitizar las instituciones públicas y no ser utilizadas por el partido de Gobierno.

- 4. Coca:** Se defiende el derecho a producir y consumir la hoja de coca de acuerdo a los patrones tradicionales y se niegan a que estas prácticas sean presentadas bajo el argumento de la lucha política contra el narcotráfico.

5.8.1 Marcha por el Territorio y la Dignidad

Los antecedentes de este movimiento se remontan a 1987, cuando los pueblos indígenas del Oriente boliviano, particularmente los chiman, sirionó y mojeño, iniciaron un movimiento reivindicativo territorial ante el avance de la explotación irracional de sus bosques. Ese mismo año el Estado había entregado, en calidad de concesión forestal, los recursos madereros a 17 empresas sin consultar a las comunidades indígenas del lugar. En 1988 las organizaciones indígenas del Departamento del Beni iniciaron las tramitaciones formales ante las autoridades, para contar con un territorio propio y de esa manera evitar la explotación de sus recursos y espacios ancestrales.

Ante la constante insistencia de los indígenas, en 1989 el entonces gobierno de Víctor Paz Estensoro decretó disponer la “preservación del hábitat tradicional y los valores socioculturales de los nativos que viven en el bosque tropical occidental del Beni”. Sin embargo, las empresas forestales beneficiadas con las concesiones previas, continuaron talando y obligando a los indígenas a retirarse de sus territorios.

Paralelamente, se produjo una serie de problemas entre empresas madereras y comunidades indígenas en diversos puntos del oriente de Bolivia, como en los casos del pueblo Yuracaré (del Parque Nacional Isiboro Sécuré) y el pueblo Yuquí (Yupacaní, Santa Cruz de la Sierra). Fue así que en un emblemático seminario se reunieron los representantes de los pueblos Yuracaré, movida, chiman, tacana, sirionó, ignacianos y trinitarios, entre otros, quienes decidieron luchar para lograr el otorgamiento de territorios y garantías de parte del Estado. De esta manera, en noviembre de 1989, se fundó la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) con una sola misión: lograr el reconocimiento de sus territorios para efectos de gestionar libre y autónomamente sus actividades tradicionales. Acompañando el acta de constitución, se decidió hacer una marcha para hacer visibles ante la opinión pública del país los problemas que enfrentaban los pueblos indígenas. La respuesta del gobierno fue el inicio de un Estado de Sitio, lo cual impidió ese año llevar a cabo la mencionada manifestación.

En agosto de 1990, tal como se había anunciado, se dio inicio a la marcha con el objeto de llegar hasta la sede del gobierno en La Paz. Al iniciar la marcha, se constituyeron los pueblos integrantes de la CPIB. En la oportunidad se destacó la presencia del pueblo

sirionó, y a poco andar se les unió la Asamblea del Pueblo Guaraní, del Pueblo Mositén y la Central Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).

Alrededor de 15 pueblos indígenas, de entre aquellos denominados “silvícolas”, marcharon disciplinadamente impugnando la legitimidad del Gobierno. Finalmente, la marcha logró convocar a los pueblos aymara y quechua, dos naciones altiplánicas que hasta entonces ignoraban a los pueblos de Oriente. Esto se tradujo en un gran encuentro de hermandad entre los amazónicos y andinos en la cumbre- a 5 mil m.s.n.m.- en el punto exacto donde se separa el altiplano de la región de los Yungas y, hacia el oriente, la Amazonía. Esta cumbre es un lugar ritual desde la época incaica donde aún hoy muchos viajeros practican el sacrificio de la llama.

Finalmente, la marcha llegó a La Paz y, frente al Palacio de Gobierno, a negociar de “igual a igual” con el Presidente de la República. La presión sobre el sistema político fue tal que al término de las deliberaciones el gobierno firmó los decretos correspondientes, estableciendo el reconocimiento de los territorios indígenas de acuerdo a las demandas presentadas, además del compromiso de elaborar una Ley para los Pueblos Indígenas del Oriente. En el contexto nacional, la marcha mostró ser una herramienta eficaz, ya que obtuvo alta adhesión de actores de la sociedad civil y de parte de la clase política. Se llegó a formar una Coordinadora Nacional de Solidaridad con los Pueblos Indígenas de Oriente.

5.8.2 El Movimiento Aymara del Altiplano: Un Largo Itinerario

La historia del pueblo aymara es una historia de luchas y rebeliones contra el dominio hispánico y, luego, contra el orden republicano. Lo aymara como pueblo e identidad es de larga data, se remonta más allá de la cortina de la época colonial. Los “señoríos étnicos” prehispánicos, tales como Pakajaqi o Lupaqa, constituyen la base de esta nueva identidad. Las luchas anticoloniales, como la de Tomás y Dámaso Katari en Chayanta o las encabezadas por Tupaj Katari y su mujer Bartolina Sisa en el siglo XVIII, afianzaron más esta nueva configuración identitaria del pueblo aymara.

Tupaj Katari, aymara boliviano bautizado como Julián Apaza, de estirpe inca, se proclamó virrey de esas tierras y nombró virreina a su mujer, Bartolina. Después de haber sido sacristán y panadero, se convirtió en líder del más importante levantamiento indígena en Bolivia, llegando a movilizar, junto a su mujer, un ejército de 40 mil hombres que tuvo en jaque a las tropas hispánicas. Julián instaló su corte en las alturas aledañas a la ciudad de La Paz desde donde dominaba todo movimiento. No había manera de atraparlo, ya que burlaba de noche todo cerco posible hasta que los españoles ofrecieron a su mejor amigo, Tomás Inca

Lipe, el cargo de gobernador en un pueblo menor a orillas del lago Titicaca. Tupaj Katari, veía que los criollos querían servirse de la rebelión indígena para, a su vez, realizar la suya propia. Katari comprendía que ellos eran una clase distinta a la de los indios y que los intereses de unos y otros divergían. Katari muere descuartizado en la plaza de Peñas y sus esposas en la plaza de La Paz.

En el período republicano prevalecieron las ideas autonomistas iniciadas en la colonia. Entre 1870 y 1899, Feliciano Espinoza, Lorenzo Ramírez y Pablo Zárate Willka, inician una lucha antihacendataria para lograr el ejercicio real del derecho indígena. Plantearon la desobediencia civil e irradiaron la idea de crear un Estado propio. La derrota —mediada por su alianza con José Manuel Pando, quien finalmente traicionó y mandó a matar a Zárate— tuvo la misma dimensión de siempre: los indígenas fueron diezmados.

Las décadas de los años 1910, 1920 y 1930 también fueron escenario de sublevaciones en el altiplano, como la de Pacajes en 1914, la de Caquiaviri en 1918 y la rebelión de Jesús de Machaca de 1921 y los conflictos intermitentes de Achacachi (Departamento de La Paz).

Alrededor de 1900, Juan Lero y otros indígenas fundaron en Peñas (Oruro) el Gobierno indio, llegando a nombrar a algunos ministros. En 1921, en La Paz, como parte de la política reivindicacionista de los ayllus, Santos Marka, Francisco Tancara, Faustino Llanki y otros, se sublevaron y buscaron la restitución del poder comunal y regional. En los años 30, Eduardo Nina Quispe planteó la “renovación” de Bolivia por la República del Qollasuyu (que incluía a los no indígenas).

Más tarde, debe recordarse que la guerra del Chaco (1932-1935) tuvo dos frentes: uno externo, que enfrentó a bolivianos y paraguayos y otro, interno, que enfrentó a indígenas del altiplano con el ejército. En 1945, con ocasión del Primer Congreso Indígena, se aprobó la supresión del pongueaje. A fines de 1946, hubo levantamientos en Cochabamba, La Paz y Chuquisaca que se prolongaron durante el siguiente año.

Las luchas indígenas adquirieron el carácter de actor protagónico con la Revolución Agraria de 1952, forzando al gobierno de aquel entonces a aprobar el decreto de dicha Revolución. Esta conquista estimuló un “pacto de reciprocidad” con el Estado revolucionario que durante las siguientes décadas instrumentalizó al movimiento indígena. Una excepción fue Laureano Machaca, quien en la década de los años 60’ desde la provincia Camacho (La Paz), quiso nuevamente fundar un Estado aymara. Y en 1974, durante la dictadura militar de Hugo Banzer, comienza la represión sistemática. La masacre de Tolata y Epizana

(Cochabamba), potenció el surgimiento de un movimiento indianista independiente de orientación katarista y estructura sindical que llegó a su punto más alto con la creación de la Central Sindical Unitaria de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)³⁹.

Esta rica experiencia muestra que la lucha autonomista-indianista, es de larga data y, el hecho que los movimientos indígenas contemporáneos la planteen nuevamente, hace parte de una tendencia histórica. Por otro lado, también encontramos experiencias de participación indígena en la política nacional. Aquí se puede mencionar a uno de los pioneros, el achacacheño Manuel Chachawayna, quien en 1927 se postuló a una diputación como aymara, bajo el lema de “hoy seremos diputados y mañana Presidente”. Después de 1952, algunos sindicalistas incursionaron en la política nacional como “diputados campesinos”. En la década de los años setenta y ochenta los partidos kataristas e indianistas incursionaron activamente en la política boliviana consiguiendo varias diputaciones. Uno de los resultados más interesantes es la asunción del katarista moderado Víctor Hugo Cárdenas como Vicepresidente del país. Esta forma de participación política, aunque más tardía en relación a la experiencia autonomista, nos enseña que distintos líderes indígenas, sea mediante partidos políticos tradicionales o a través de sus propios planteamientos, intentaron abrir espacios de participación en la política nacional. (Valenzuela; 2000).

En los últimos años, y con fuerza desde el año 2000 en adelante, el movimiento katarista ha reincorporado en su discurso la lucha por la autodeterminación. Su proyecto político propone recuperar el antiguo territorio para efectos que, una vez que lo controlen nuevamente, constituir el otrora Qollasuyu. En este contexto, los dirigentes aseguraban estar conscientes que, en el camino hacia el poder, es necesario adecuarse a los nuevos procesos y no descartan ninguna posibilidad de alianza social para hacer efectivas las demandas de indígenas.

Se llegó a plantear la necesidad de crear una nación autónoma dentro de la actual estructura de la República. Para los dirigentes aymara-entre quienes se destaca la figura de Felipe Quispe-, la llamada nación boliviana no es una nación, ya que dentro de ésta hay otras

³⁹ A fines de los años setenta aparecen los nuevos partidos indianista quienes toman el nombre de Túpac Katari. Estos son los Movimientos Revolucionario e Indio Túpac Katari (MRTK y MITKA, respectivamente). El MRTK se orientaba más hacia las reivindicaciones sociales y el MITKA se centraba más en el nacionalismo indio. El último bienio de la década de 1970 es uno de constantes irrupciones sociales incluyendo la huelga general que depone al golpe de Natusch (1979) y el bloqueo campesino a La Paz. Es allí donde se forja un nuevo sindicalismo “katarista”. La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) se convirtió en una fuerza nacional significativa. A medida que los sindicatos mineros y fabriles perdían membrecía y fuerza, fruto de los cierres y despidos, los sindicatos agrario-indígenas fueron cobrando mayor predominancia.

naciones indígenas. En Bolivia-dijo Quispe- hay una nación india desterrada, una Bolivia olvidada que no cuenta con postas sanitarias, no tiene caminos, ni mercados, teléfono, bibliotecas: “las dos Bolivia siempre han estado divididas y seguirán divididas”.

En ese complejo escenario, el katarismo centralizó el protagonismo del conflicto. Su radicalidad y su abierto enfrentamiento no sólo al Gobierno sino también al Estado, lo posicionaron en la escena política apoyado en la plataforma sindical. La fuerza social del katarismo llevó a sus dirigentes a retomar el liderazgo al interior del movimiento campesino. Esto generó una radicalización política, pues el movimiento indianista-katarista hablaba de construir un Estado propio que permita la autodeterminación de las naciones originarias, rechazando la definición pluricultural del Estado incorporada en la Constitución Política en la medida que obligaba al reconocimiento del Estado establecido y negaba la construcción de uno propio.

Esta radicalización puede verse como consecuencia de un largo itinerario. Las luchas indígenas hasta Zárate Willka (1899), tuvieron un claro contenido de autodeterminación, es decir dirigida a la constitución de un Estado propio. En el siglo XX, las luchas transitan desde ese punto hacia un reconocimiento del Estado boliviano. Con la guerra del Chaco se olvidó la lucha por el Estado indígena y se apostó plenamente al Estado republicano. La clase política consolidó esta posición y la lleva adelante con la Revolución Agraria de 1953.

La idea de un Estado propio explica muchas de las actitudes de los kataristas más radicales que han tenido impacto en la opinión pública: no reconocerse como boliviano o hablar de las dos Bolivia, la de los indios y la de los blancos, sostener que las negociaciones con el Gobierno deben llevarse a cabo en las comunidades y no en el Palacio de Gobierno donde la clase política domina. Con todo ello, las demandas que estaban en la mesa de negociación, son secundarias en relación a la dimensión de lo que se está gestando: una lucha de naciones y el “desmoronamiento” del Estado y del modelo. Los conflictos más recientes y sus consecuencias, han abierto inevitablemente otro escenario para el movimiento indígena en Bolivia.

5.9 Los dos Partidos Indianistas: El MIP y el MAS

En Bolivia, la globalización ha contribuido a un doble debilitamiento del Estado-Nación. De una parte, el rol del Estado en lo económico se ha visto mermado por su creciente subordinación a organismos supranacionales o rebasados por el poder global de las empresas transnacionales y el capital financiero internacional. Por otra parte, diversos grupos sociales para entrar en la globalización a partir de sus propias identidades locales, étnicas o culturales

surgen diversos movimientos étnicos que buscan desarrollar sus respectivas lenguas y culturas tradicionales, así como conquistar grados crecientes de autonomía y ciudadanía.

En este proceso se inscriben dos partidos: el Movimiento Indio Pachakuti (MIP), que ha capitalizado un alto porcentaje de votos de descontento; y el MAS (Movimiento Al Socialismo), que es la primera fuerza política del país y constituye un partido nacionalista indígena más moderado. (Albó; 2006-B).

El MIP no ha buscado atraer al electorado mestizo. Abiertamente se identificaba sólo con los indígenas. El grueso de los votos que obtuvo el MIP en las últimas elecciones presidenciales, están casi totalmente centrados en La Paz y la ciudad de El Alto y sólo con el referente de la población aymara. Felipe Quispe es hostil al clero católico y abiertamente promueve la religión cósmica andina, y llama a expulsar a la policía desde los ayllu, a quemar la bandera boliviana y destruir las instituciones estatales en las zonas rurales donde tiene fuerza. En vez de hacer acciones militares aisladas, plantea preparar un levantamiento nacional armado de masas. La tesis de Quispe es que hay que volver a una sociedad basada en el trueque y en las comunidades igualitarias agropecuarias (ayllu). El Kollasuyo, que el MIP propone reconstruir, fue una de las cuatro regiones del Imperio Inca donde los aymara fueron conquistados por los cuzqueños. (Albó; 2006-A).

Los nuevos nacionalismos étnicos expresaban el deseo de contar con sus propios autogobiernos para insertarse mejor en la economía y el sistema estatal nacional. El nacionalismo aymara del MIP es el más radical que ha surgido dentro de las nacionalidades originarias americanas. Es incluso más contestatario que el de los quechuas ecuatorianos o de los zapatistas de Chiapas en México. Originariamente el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK) provenía de las Ofensivas Rojas, un grupo clandestino que se reivindicaba como marxista y leninista ortodoxo surgido en los años ochenta. En algún momento llegaron a tener un discurso fuertemente obrerista de corte trotskista y a dirigir varios sindicatos mineros. Sin embargo, Quispe fue dejando de lado el marxismo ortodoxo para retomar el indianismo al cual pertenece por origen. (Albó; 2006-A).

El MAS, que se convirtió en la primera fuerza electoral del país, es liderado por el aymara Evo Morales, quien quiere preservar el Estado-Nación boliviano pero reformándolo y promoviendo una mayor intervención estatal en la economía de mercado. Pese a que sus adherentes reivindican la figura del Che Guevara, el MAS acepta la posibilidad que se pueda producir un cambio sin una revolución violenta. Morales sostiene que su partido no conciliará

con ninguna de las fuerzas republicanas-por considerarlas racistas-, pero su objetivo no es destruir al Estado boliviano sino reformarlo radicalmente. (Martínez, 2008).

Los dos partidos indianistas-el MIP y el MAS-, que concentraron un cuarto de los votos válidos, tienen en común su frontal oposición tanto al modelo de privatizaciones impuesto por los principales partidos desde 1985, así como a la república que ellos tildan de "oligárquica, racista y pro imperialista." Ambos movimientos se nutren de las fuertes marchas, bloqueos y movilizaciones sociales El MAS llama a formar un vasto movimiento antiglobalización en el continente, y el MIP apuesta a formar un partido panindio que levante a las poblaciones originarias desde Alaska hasta Patagonia. (Martínez; 2008).

Aunque ambos partidos logran posicionarse como contestatarios al modelo neoliberal, caracterizado por una economía de mercado y estado de derecho representativo, la figura de Evo Morales al frente del MAS, con un segundo y primer lugar en las elecciones del 2002 y 2005 respectivamente, es la figura política que destaca, tanto en el periodo de crisis estatal en el periodo 2000-2005, como en el proceso de cambio que se inicia a partir de enero del año 2006, en calidad de presidente constitucional de la república de Bolivia..

5.10 La Ruta de Evo Morales

Evo Morales es fruto del sindicalismo campesino de los productores de la hoja de coca del Chapare, región tropical del departamento de Cochabamba, en el centro de Bolivia, organización que lideriza desde el año 1990.

En 1995, los cocaleros del Chapare y las organizaciones sindicales campesinas afines a Evo Morales organizan un partido político que se denominó "Asamblea por la Soberanía de los Pueblos" (ASP), pero no pudieron obtener personería jurídica, motivo por el cual, deciden «alquilar» la sigla de la Izquierda Unida (IU) en una primera instancia, y la del Movimiento al Socialismo (MAS) en forma definitiva.

En el año 1995 participaron en las elecciones municipales nacionales y obtienen el 3% de los votos a nivel nacional, y controlar el total de las alcaldías de la zona del Chapare. En las elecciones generales del año 1997, el MAS consigue instalar su primera brigada parlamentaria con Evo Morales a la cabeza como el diputado más votado de Bolivia. En las elecciones generales del año 2002 obtuvo el 20% de los votos y se ubicó a escaso margen del ganador, que fue el MNR con Gonzalo Sánchez de Lozada como presidente y Carlos Mesa como vicepresidente.

En los comicios del año 2005, Evo Morales Aima obtuvo el 54 por ciento de los votos y accedió a la presidencia, como el primer presidente en el periodo democrático, que es

investido Presidente Constitucional sin que medie el Congreso Nacional en su designación: la época de la democracia pactada había concluido. (Sivak 2008).

Hoy el MAS es el partido político más grande de la historia después del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en los años 50 y 60; además es la única organización con alcance nacional y una estructura organizativa medianamente sólida. Hoy es algo más que un partido mayoritario. No solo ha ganado las dos últimas elecciones nacionales (la presidencial y la constituyente) con más de 50% de los sufragios, sino es también el partido dominante, y está en camino de convertirse en el partido hegemónico.

¿Qué implica ello? Que no solo puede reproducir su mayoría en varias ocasiones sucesivas, sino que es capaz de ordenar los paradigmas discursivos e ideológicos que organizan la política nacional. Ser hegemónico implica no solo tener un respaldo permanente y victorioso, sino poseer la capacidad de definir cuál es el discurso válido por el cual un líder político puede hacerse audible ante la ciudadanía. El MAS abarca el sentimiento nacionalista, la corriente indigenista que lo complementa y los ideales de un nuevo orden que promete prosperidad a partir de la edificación de un Estado redistribuidor mediante la propiedad y control de los recursos naturales. (Sivak; 2008).

5.10.1 El salto a la política

Durante más de una década, entre 1971 y 1985, los partidos de izquierda buscaron controlar al movimiento campesino colocando a sus militantes al frente de su dirección. Surgió entonces un vacío en las organizaciones sindicales agrarias, que fue aprovechado por varios dirigentes campesinos con formación de izquierda, pero que habían roto sus vínculos con los partidos. Fueron ellos quienes empezaron a construir una alternativa política propia, que les permitiera controlar directamente los recursos del poder y romper con la idea de que los partidos políticos se sirven de los campesinos solo para ganar sus votos. (Sivak; 2008).

Los congresos campesinos de los años 90 conformaron un «instrumento político» que les permita participar en las contiendas electorales en forma corporativa y obtener espacios parlamentarios para las luchas sindicales; para lo cual debían inscribir un partido político que cumpla con los requisitos de la Corte Electoral y presentar listas de candidatos elegidos en las asambleas comunales.

Las ventajas que obtuvo el movimiento campesino de participar en los comicios generales fue, en primer lugar, controlar los presupuestos municipales y así realizar obras comunales y legitimar su incursión política, así como disponer de recursos que utilizó como base logística para la protesta. En segundo lugar, obtener la inmunidad parlamentaria para sus

dirigentes electos. Finalmente, visibilizó sus demandas ante la prensa, círculos oficiales y, ante todo, a la sociedad.

Un ingrediente importante en el camino electoral del MAS fue la aplicación, a partir de los comicios de 1997, de un nuevo sistema electoral basado en circunscripciones uninominales para definir a la mitad de los legisladores. Este mecanismo, por el cual cada zona elige un solo congresista, favoreció la localización del voto en base a identidades particulares y permitió que Evo Morales, candidato de uno de los distritos del Chapare, se convirtiera en el parlamentario más votado del país.

Evo Morales tiene a los movimientos sociales -confederación de minorías eficaces- como la base fundamental para la mediación entre la sociedad y el Estado. Esta función de mediación ha sido desglosada en tres actividades:

1. Su canalización hacia el sistema político.
2. Representación de los ciudadanos ante el Estado.

Estas actividades se ajustan perfectamente al rol de los movimientos sociales en Bolivia, que apoyan incondicionalmente a Evo Morales, sin tener el control de los canales institucionales: los movimientos sociales reivindican ciertas demandas, que eventualmente son adoptadas y llevadas a las instancias correspondientes por el partido de gobierno.

3. La transformación de un movimiento social en un partido.

Como en el caso del MAS, implica que amplíe sus funciones, empiece a prescindir de los partidos ya constituidos y enfrente él mismo esa labor.

Dicho de otra manera, los movimientos sociales no acceden directamente al poder, sino que se limitan a influir en él. Por esa misma razón, los movimientos sociales suelen encontrar límites más severos en el contenido de sus discursos y peticiones, que son fragmentados y específicos, a diferencia de los de los partidos, que incluyen propuestas totalizadoras para casi todas las necesidades de la población.

5.10.2 Los Cocaleros y el MAS

La transformación del movimiento de Evo Morales en un partido político se dinamiza con los procesos electorales y las oportunidades políticas. El acceso a la participación es un incentivo para la acción colectiva cuando un sistema abierto invita a la incorporación, porque reduce sus costos y eleva sus posibles ganancias; así como otros incentivos como la existencia de aliados influyentes y el enfrentamiento con elites divididas e inestables, que Evo Morales consiguió unificarlas y aprovechar la única oportunidad para acceder al poder

político. La imposibilidad de negociar con el gobierno un cambio en la política de erradicación de la hoja de coca excedentaria, por tratarse de un elemento central en la geopolítica estadounidense, obligó a los productores del Chapare a recurrir a la senda electoral.

En el caso de Bolivia se elige esta opción porque el sistema social no ofrece otras alternativas de negociación y porque las elites se han mantenido unidas para bloquear cualquier concesión por parte del Estado. Esta constatación permitiría matizar el esquema de Tarrow: a veces no son tan importantes las oportunidades como la falta de ellas.

La represión fue parte importante de este proceso. Al verse agredido, el MAS alcanzó una cohesión impensable. El manejo policial de la crisis, fue un factor importante para garantizar su consolidación: mientras más recrudeció la represión, mayor fue la necesidad de pegar el salto hacia la política.

5.10.3 La Movilización de los Recursos Culturales

Evo Morales enarbola la defensa de la hoja de coca como parte sustancial de la cultura andina por sus condiciones medicinales y religiosas. El otro pilar de su discurso es el repudio a los planes de erradicación del arbusto y a la represión violenta. Al haber sido un asunto de interés estratégico de EEUU, la confrontación se tornó más clara y les permitió a los campesinos manejar un discurso antiimperialista y vinculado con un nacionalismo indígena. El MAS, entonces, puso en movimiento los valores tradicionales de la cultura indígena regional. (Sivak; 2008).

El nexa fundacional entre los militantes del MAS y el estilo de vida campesino, parece ser un sentido fuerte de solidaridad, derivada del hecho de estar rodeados por un cerco represivo organizado por los factores de poder, lo que los llevó a una cohesión extraordinaria. Si en el MAS hubiera primado solo un comportamiento estratégico, el camino más sencillo hubiese sido aceptar las ofertas de los otros partidos para sumarse a sus filas a cambio de influir en las políticas públicas. (Sivak; 2008).

5.10.4 La Movilización de los Recursos Organizacionales

La formación del movimiento social cocalero no eran individuos aislados o desarraigados. Su inserción en asociaciones de diverso tipo –deportivas, vecinales, gremiales o culturales– permitió su rápida movilización. En ese sentido, el MAS empleó todo el aparato sindical campesino que lo había incubado, recurriendo así a una tradición y a una experiencia organizativa de varias décadas. Cada dirigente sindical de base era un activista electoral y cada asamblea o ampliado, un impulso al instrumento político. Así, el sindicato solo había

extendido sus funciones, para lo cual no requería crear nuevas estructuras de organización. A diferencia de los demás partidos políticos, el MAS nació al amparo de un tejido organizacional ya constituido. Eso explica la rapidez con que se propagó. (Sivak; 2008).

5.10.5 La Movilización de Actores Externos

Los movimientos sociales también se relacionaron con actores externos a su propia organización para alcanzar sus fines, pero como asesores, lo cual tiene una explicación muy sencilla: el partido campesino emergió como reacción al supuesto uso de los agricultores como simple «escalera política» por las fuerzas tradicionales y, por lo tanto, decidió enviar representantes «genuinos» al sistema político.

Sobre la base de un consenso valorativo muy fuerte, el MAS definió como uno de sus rasgos de identidad la prescindencia de sectores externos. Sin embargo, la situación cambió radicalmente a partir del triunfo presidencial de Evo Morales. Sectores sociales e intelectuales ajenos al sindicalismo campesino, cuyo representante más visible es el actual vicepresidente, Álvaro García Linera, forman parte de la nueva militancia del MAS y, el rol de los nuevos integrantes fortalecen la idea de que la transformación de los movimientos sociales en partidos políticos lleva a una rápida institucionalización, y uso de tácticas institucionalizadas y definición de metas ordenadas que contribuyen a que un movimiento social reduzca su carácter opositor, al tiempo que atenúa su impacto y su arraigo social. (Sivak; 2008).

5.11 Análisis de la Sociedad Boliviana

Según García Linera, en Bolivia existen dos ejes de complejidad, uno de carácter cultural: idiomas, sistema de valores, hábitos, conocimientos y estilos de vida. El otro eje es de carácter multisocietal, es decir, la presencia de varias sociedades en Bolivia coexistiendo en un mismo espacio geográfico.

Con el Estado plurinacional y pluricultural el concepto de nación-estado no desaparece, pues sigue siendo válido que los bolivianos se sienten identificados como miembros de un mismo grupo, unidos por muchos lazos y símbolos nacionales. Pero ser boliviano implica, además, ser parte de una etnia dentro de un Estado plurinacional.

De acuerdo al INE, en Bolivia ninguna identidad cultural es mayoritaria. Existen tres grandes segmentos étnico-culturales: uno que se identifica con la etnia quechua, que representa aproximadamente al 31% de la población boliviana mayor de 15 años, un segundo segmento que se identifica con la etnia aymara y que representa el 25% de esa población. Un tercer segmento, que no se identificó con ninguna de las etnias ni pueblos originarios, abarcó

el 38% de los encuestados. Un cuarto grupo, que representa a un 6% de la población encuestada, lo conforman aquellos que se identifican con otras minorías étnicas.

Esta modalidad de segmentación étnica, extraída de una encuesta del INE basada en una pregunta cerrada sobre pertenencia, deja fuera otras opciones como la identidad mestiza, razón por la que ha sido impugnada por algunos autores. Sin embargo, creemos que este criterio subjetivo, es una aproximación adecuada ya que representa mejor las lealtades grupales, que es lo que finalmente interesa a nuestro propósito. Ello se relaciona con el llamado “principio de personalidad”, bajo el cual cada individuo tiene derecho a elegir la nacionalidad a la que desee pertenecer o a la cual se sienta con mayor afinidad, en complemento con el “principio de identidad territorial” que suele ser algo más rígido. Ambos principios de identidad pueden, sin embargo, combinarse para dar cabida a una estructura política funcional. El dilema será, por tanto, cómo reconstruir la nación a partir del reconocimiento de la diversidad étnico-cultural y regional.

Considerando lo anterior, a nuestro juicio, es posible que la condición étnica-cultural y de ubicación geográfica lleguen a constituirse en fundamento de la organización política. De acuerdo al estudio de Lijphart, todos los países europeos que adoptaron en algún momento el régimen de democracia consociativa, lo hicieron basados en sus condiciones étnicas y territoriales diferenciadas. Diríamos que la razón de ser de una organización política de esta naturaleza es, precisamente, la de resguardar, proteger y respetar la diversidad étnico-cultural y regional que se da en las sociedades plurales.⁴⁰

Uno de los aspectos más complejos relativos al análisis de la estructura social boliviana es la determinación y jerarquización de sus clivajes. ¿Cuál división es la predominante? ¿La división urbano-rural? ¿El clivaje de clase o el étnico? ¿Existe división religiosa? ¿Cuál es el grado de coincidencia o contraposición de éstos? ¿Existe preeminencia del sentimiento nacional sobre los de clase, sobre los étnicos y/o sobre los territoriales? ¿Cuán fuertes y con qué extensión se manifiesta las aspiraciones autonómicas? ¿De qué modo el sistema de partidos representa a los diversos segmentos?

Según Álvaro García Linera, un elemento esencial a tomar en cuenta al momento de analizar la estructura social boliviana, es la complejidad de sus componentes básicos. Por lo general, en toda sociedad siempre se agolpan varios tiempos históricos, varias identidades,

⁴⁰ Es necesario apuntar que la democracia consociativa puede considerarse como una modalidad funcional a la propia definición de la población (auto definición) como sociedad plural. Sin embargo, si el desarrollo futuro se mueve hacia una percepción mestiza más homogénea, un nuevo arreglo político podría tener lugar.

varias formas de producción que combinan lo tradicional con lo moderno; sin embargo, la modernidad económica de los últimos dos siglos se ha encargado de homogeneizar estructuralmente las características de las sociedades modernas. Pero no es el caso de Bolivia, donde “ni la construcción de la nación es un proceso concluido ni verificable estructuralmente en todas sus dimensiones, ni la modernidad industrial es un hecho mayoritario en el ámbito socioeconómico del país”. En Bolivia existirían dos ejes de complejidad; uno que se relaciona con su carácter multicultural: idiomas, sistemas de valores, hábitos, conocimientos y estilos de vida. El otro eje es lo que García denomina el carácter multisocietal, es decir, la existencia de varias sociedades en Bolivia coexistiendo en un mismo espacio geográfico. (García Linera; 2008, 26).

En las líneas que siguen intentaremos “desmenuzar”, estudiar y analizar los diversos elementos, clivajes y segmentos que conforman la sociedad boliviana y, así podremos sistematizar estos componentes con el objeto de establecer una jerarquización de ellos para, finalmente, compararlos con el modelo de Lijphart y apreciar su aplicabilidad a la realidad boliviana.

5.11.1 El Carácter Plurinacional de la Sociedad Boliviana

Se podría decir que la crisis del estado en Bolivia ha tenido varias facetas. Una de ellas ha sido la crisis de representación. Durante los ochenta y noventa se hicieron algunas reformas electorales que, junto a los cambios producidos por la implantación del modelo neoliberal, produjeron en el sistema de partidos una configuración monoclasista. Había un sistema de partidos medianamente fragmentado, con cinco partidos cogobernantes, que se adherían al mismo proyecto económico y representaban a fracciones de la misma clase económicamente dominante. En este sentido, las elecciones fueron eventos de competencia entre fracciones de núcleos empresariales en el país, cuyo resultado no representaba al conjunto de la población boliviana, sino que constituían un momento en que los núcleos de poder económico competían por apoyo plebiscitario para definir el peso que cada uno de estos tendría en los gobiernos de coalición que se formaban para gobernar el país.

Hay, también, un componente de crisis de legitimidad. En la medida en que los partidos no contenían representación amplia de la sociedad civil, de pueblos y culturas. `por otra parte el Parlamento y el Ejecutivo mostraron un creciente nivel de corrupción y cinismo, el sistema de partidos comenzó a ser fuertemente cuestionado hacia finales del siglo XX, y desde el año 2000 se empiezan a producir y desplegar los conflictos más intensos; la guerra del agua, los bloqueos en el altiplano y las grandes movilizaciones a favor de la

nacionalización y la asamblea constituyente, siempre iban acompañadas de una fuerte crítica al sistema de partidos, como el soporte político del estado en el país.

Hay, por último, un elemento de crisis, que se podría llamar crisis de correspondencia, que es en lo que queremos poner énfasis. Se trata de una crisis de correspondencia entre el Estado boliviano, la configuración de sus poderes, el contenido de sus políticas, por un lado, y por el otro, el tipo de diversidad cultural desplegada de manera autoorganizada, tanto a nivel de la sociedad civil como de la asamblea de pueblos indígenas y otros espacios de ejercicio de la autoridad política que no forman parte del estado boliviano, sino de otras matrices culturales excluidas por el estado liberal desde su origen colonial y toda su historia posterior.

Veamos algunos aspectos de esta crisis de correspondencia que tendría, por lo menos, una doble faceta o dos ejes. Se puede hablar de la crisis de correspondencia en un ámbito moderno y, también, de una crisis de correspondencia en un eje colonial. Por un lado, después de dos décadas de neoliberalismo, de un proceso de sucesivas derrotas de las organizaciones populares que intentaron frenar y cuestionar los procesos de privatización, el año 2000, a partir de la guerra del agua, comienza un nuevo ciclo ascendente de luchas populares que revelan procesos que se fueron preparando largamente y que producen esta crisis de correspondencia a nivel del estado.

En el eje de no correspondencia en ámbitos modernos. Uno de los aspectos más significativos de la vida política de las últimas décadas ha sido el crecimiento y la expansión del sindicalismo campesino –que antes tenía asiento en los valles centrales y el altiplano– hacia el oriente, el Chaco y el conjunto del país, haciendo que la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) sea el referente organizativo más importante del país. Si tomamos como eje de análisis el desarrollo político moderno en el país, esto implica que hay una sociedad civil más amplia, con una mayor presencia del sindicalismo campesino, que, hacia mediados de la década del noventa, empieza a considerar la organización de sus propios partidos.

Otro aspecto importante de la diversificación de la sociedad civil en Bolivia tiene que ver con el proceso de organización de las asambleas de los pueblos indígenas de la Amazonia, el Chaco y el Oriente. Se configuran ocho grandes centrales o asambleas de pueblos indígenas que contienen a la vez un proceso de unificación de cada pueblo, una unificación interétnica en regiones compartidas y, luego, su unificación en centrales como la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Aquí tenemos un

proceso de unificación al interior de cada pueblo, un proceso de unificación interétnica y, luego, un proceso de organización para tener presencia en la sociedad civil e interactuar con el gobierno.

Cabe recordar que en estos años algunas formas de asociación que configuraban la sociedad civil, como las juntas vecinales, actuaron como una fuerza importante en los conflictos a favor de la recuperación del control público sobre el agua y de la nacionalización de los hidrocarburos, como ocurrió en El Alto. En el caso de Cochabamba, varias de estas formas de organización, como los comités de los regantes, los sindicatos agrarios, las juntas vecinales y otras asociaciones civiles, se unifican en la Coordinadora del Agua para lograr la primera victoria contra el neoliberalismo en el año 2000. Esto implica que en los años ochenta hay una sociedad civil que se recompone sustituyendo el predominio de la Central Obrera Boliviana por núcleos empresariales y liberales, y de manera paulatina, aunque menos visible, se va configurando una red mucho más extensa del sindicalismo campesino y de asambleas indígenas, que han de empezar a quebrar la institucionalidad del estado boliviano desde el año 2000.

Si se concibe que el estado sea un conjunto de relaciones sociales, y no sólo un conjunto de instituciones, de normas y aparatos de administración del monopolio del poder, se pueden distinguir varias tendencias de cambio que se han desplegado en los últimos años. Tomemos como eje la crisis de la correspondencia:

En Bolivia, siempre hubo una relación de no correspondencia entre las instituciones políticas del estado y la diversidad de pueblos y culturas existentes en el país, en el sentido de que el conjunto de las instituciones del estado estaban definidas exclusivamente en base a la cultura dominante, y el principal resultado de esto era la exclusión, en los espacios de poder político, de miembros de otros pueblos y culturas subalternos desde el proceso de conquista.

El cambio más significativo ha consistido en un proceso por medio del cual la acumulación política generada por los diferentes movimientos sociales y procesos de organización de pueblos y el desarrollo del sindicalismo campesino en Bolivia han llevado a la victoria electoral a un partido de origen campesino, como es el MAS, que se ha convertido en un partido nacional.

La llegada del MAS al Ejecutivo ha implicado que se supere una parte de esta no correspondencia entre la configuración cultural de la sociedad boliviana y del grupo gobernante. En el Ejecutivo hay personas que provienen del sindicalismo campesino, de diversas regiones del país, también de sindicatos de trabajadores de diverso origen, así como

algunos representantes de asambleas de pueblos indígenas y profesionales provenientes de capas medias. En síntesis, la victoria electoral del MAS muestra una recomposición de los sujetos gobernantes que tal vez permitiría decir que la relación de no correspondencia ya se habría superado; en parte ocurre así, pero queda pendiente la otra dimensión importante, que tiene que ver con la relación de no correspondencia entre este tipo de instituciones políticas que ahora configuran la forma estatal y las matrices político sociales de la mayor parte de los pueblos y culturas que ocupan estos territorios.

Si se esquematiza la relación de no correspondencia, podemos reducirla a dos componentes. Uno se refiere a la no correspondencia entre la diversidad cultural y los sujetos gobernantes, y el otro remite a una no correspondencia entre las instituciones políticas estatales y la diversidad de matrices culturales existentes en el país.

El desarrollo del sindicalismo en el país, en particular el del sindicalismo campesino en las últimas décadas, y el proceso de realización de asambleas y centrales de indígenas, han llevado a que se pueda procesar el cambio de los sujetos gobernantes a través del sistema de partidos liberal, y que miembros de este movimiento sindical hoy estén en el Ejecutivo dirigiéndolo y, sean mayoría en el parlamento.

El otro componente de la relación de no correspondencia es el que nos lleva al planteamiento de la reforma del estado, no sólo cambiar los sujetos gobernantes sino también la forma del gobierno y el conjunto de las instituciones, de modo tal que sea posible establecer correspondencia entre la diversidad cultural, la forma de gobierno y el ordenamiento político económico del país.

La recomposición del estado en Bolivia, que implique enfrentar seriamente una reforma de las condiciones de no correspondencia entre estado y multiculturalidad, es la idea del Estado Plurinacional. Aquí me dedico a analizar algunas implicaciones, en términos de sus condiciones de posibilidad y dificultades, más que a hacer una fundamentación de cómo este debería ser. Un primer punto de análisis puede consistir en considerar la forma de unificación política de las diferentes naciones como modo de empezar a analizar y distinguir diferentes tipos de naciones. Este es uno de los objetivos que me propongo abordar inicialmente, en el sentido de revisar la heterogeneidad que contienen los componentes, es decir, las naciones que podrían entrar en un Estado plurinacional.

Por un lado, en Bolivia existe lo que se podría llamar naciones comunitarias, o cuya matriz social, que incluyen los procesos productivos, el orden social y la forma de gobierno político, se organiza en torno a una estructura de carácter comunitario. Dicho de otro modo,

el principio organizativo es la forma comunidad; es la participación en la forma comunidad la que da derecho a la tierra, a la participación en la toma de decisiones colectivas sobre el trabajo, la reproducción y el resto de los aspectos de la vida social: Un rasgo de este tipo de naciones, de matriz comunitaria, es que no contienen en su seno la forma estatal. La política no se ha concentrado y no ha generado en el seno de estas comunidades una separación de instituciones y de personas que se convierten en políticos profesionales para administrar los bienes comunes y tomar decisiones, legislar, en fin, hacer política por los demás. Un rasgo fuerte de las estructuras comunitarias es el hecho de que la política no se ha autonomizado respecto de la regulación global del resto de la vida social.

Por otro lado, que los quechuas en Bolivia responden a un tipo de unidad lingüística y cultural producida por el imperio incaico; la mayor parte de sus pueblos fueron quechuizados por los incas. El hecho de que haya sido posible este tipo de unificación es probable que se deba a que tanto los incas como los pueblos conquistados compartían el mismo tipo de civilización agraria, lo que permite que haya una sustitución a nivel de la lengua y algunas costumbres y prácticas políticas, pero que se mantenga la matriz cultural en tanto la organización socioeconómica y el saber tecnológico y productivo fueran similares.

Cabe considerar que al interior de las culturas quechua y aymara hay varios pueblos que reivindican ser naciones dentro de la nación aymara o dentro de la nación quechua, que incluso han tenido largos conflictos a través de siglos en diferentes regiones del país, en particular en el norte de Potosí. En el caso quechua esta diversidad al interior es producto de que el quechua es una unificación realizada desde arriba sobre pueblos que han seguido ocupando sus territorios históricos: algunos son producto de los trasplantes que los incas realizaron en su época. En el caso de los aymaras, también hay pueblos que reivindican el ser una nación dentro de otra nación; en este sentido, hay una diversidad al interior de cada una de estas culturas.

La idea de nación, en este sentido, sirve para traducir una voluntad de unificación político cultural en los términos de realización de la unificación política en condiciones modernas. Varios estudiosos del mundo aymara, como Xavier Albó, han señalado que la unificación política aymara es algo bastante reciente: articulada por el Katarismo desde la década del sesenta y setenta, en el sentido de que había un pueblo y una cultura aymara, pero no había una unidad política aymara.

Otra cultura importante del país son los guaraníes. Los guaraníes eran pueblos originalmente nómadas que fueron centralizados y transformados en pueblos agrícolas por las

misiones jesuíticas, primero, y luego también por las franciscanas. En este caso, tenemos un pueblo que ha pasado por un proceso de transformación, en el sentido de un cambio de sus estructuras, ya que el pasaje a ser una sociedad agrícola implica la emergencia de nuevas estructuras o modificaciones. Se ha documentado históricamente que los guaraníes que fueron convertidos en las misiones, una vez que los jesuitas fueron expulsados, volvieron a convertirse en pueblos nómadas y esto se ha repetido en los territorios de tierras bajas de manera recurrente. Hoy varios pueblos de cultura nómada oscilan entre ser trabajadores asalariados en latifundios o en empresas de explotación de recursos naturales – temporalmente–, o se vuelven agricultores por un tiempo y luego vuelven, otra vez, a su condición de pueblo nómada. La mayor parte de la diversidad existente del país, es decir, 32 o 33 pueblos que habitan los territorios de la Amazonia, el Chaco y los llanos bolivianos, viene de una matriz nómada; algunos se han transformado en pueblos agrícolas pero, al igual que quechuas y aymaras, no contienen en su historia la forma estatal como una forma de gobierno.

Podríamos pensar que para analizar los tipos de naciones cabría distinguir el nivel del modo de producción y de las estructuras de autoridad, y los espacios y formas políticas existentes en cada una de estas naciones. La forma de cada cultura es una forma política. La forma general o global de una cultura es una forma de articulación y unificación que se ha configurado por el tipo de política que se practica en cada cultura a través de su historia; este sería un primer rasgo general. Si vemos el nivel del modo de producción en relación al tipo de pueblos y culturas que podríamos llamar naciones comunitarias, el rasgo sobresaliente es que no hay propiedad privada de la tierra, sino propiedad comunitaria, y hay un uso familiar de la misma. Se obtiene el derecho a un uso familiar de la tierra mientras se forme parte de la comunidad.

En el nivel del espacio político, encontramos que la forma general y común es la asamblea de la comunidad. Esto implica que la política es algo que se hace a través de la presencia directa en los momentos de deliberaciones y toma de decisiones. La forma asambleística implica, en principio, que no hay representación de unos individuos o familias o de unos políticos en relación a los demás. Sin embargo, se puede ver que hay representación en otro aspecto que tiene que ver con el hecho de que el varón jefe de familia representa al resto de la familia, en particular a las mujeres; en esto se parece a la modalidad patriarcal, también presente en sociedades modernas y en los diseños de representación política del siglo XIX y parte del XX, en los que padres o esposos representan a las mujeres.

Por otra parte, a nivel de estructuras de autoridad, lo característico de la cultura quechua y aymara, especialmente, es el carácter rotativo de las diferentes responsabilidades y el hecho de que los miembros de la comunidad van asumiendo cada una de estas de manera ascendente, en términos de responsabilidad y complejidad, hasta hacerse cargo de la comunidad, luego de una red de comunidades o ayllu y, a veces, de una Marka o conjunto de ayllus. La autoridad política es una especie de deber o responsabilidad más que un derecho, es decir, un cargo por el cual no se puede competir. Este tipo de estructura rotativa de los cargos es algo diferente a lo que contiene el estado moderno como forma de elección y renovación de los sujetos del gobierno.

Por otro lado, está la nación boliviana, que es un tipo de identidad y de unidad política bastante contradictoria. Como otras naciones modernas, está atravesada por la división en clases sociales y, por lo tanto, está bastante fracturada a lo largo de toda su historia. De hecho, cabe recordar que Bolivia se funda en 1825 como una república, pero que recién en 1952, como producto de la llamada revolución nacional, es un estado que se dota de una nación como base social.

Mientras tanto, sobre todo en la primera mitad del siglo XX, la nación es un proceso de unificación política y de luchas por transformar este estado definido en base a formatos republicanos pero que seguía expresando el poder político de una formación social tributaria. Es por eso que en Bolivia adquiere mucha más fuerza política lo que llamamos nacional popular, que contiene un conjunto de formas de fusión y unificación de la diversidad existente en el país en procesos de lucha contra el estado y los gobiernos discriminadores y explotadores, por lo general responsables del predominio de la soberanía de otros poderes en el seno del territorio boliviano. En este sentido, tenemos las siguientes facetas.

Por un lado, se ha dicho que las naciones comunitarias no tienen una forma estatal en su historia, el estado es lo que vino como la forma de dominio externo, de colonización.

Por otro lado, la nación boliviana conoció después de 1952 el momento de articulación entre estado y cuerpo político, que sería su base social, concebida como nación y articulada como tal en varias décadas de luchas previas. Esto se dio en un momento en que el estado adquiere la forma de estado benefactor, con todas las limitaciones que correspondían a las condiciones locales. Es un estado que nacionaliza la minería y se vuelve principal agente organizador de los procesos de transformación productiva del país. Es el excedente de estos núcleos el que sirve para integrar o convertir en nación a una parte significativa de los trabajadores mineros, fabriles y algunos campesinos.

Por otro lado, se puede ver que de la historia de lo nacional- popular, es decir, de las formas y momentos de fusión en coyunturas antigubernamentales y anti estatales, ha emergido varias veces la idea y la experiencia del cogobierno, es decir, la participación directa en las deliberaciones y la toma de decisiones, aunque sea a través de representantes de los trabajadores; y no así, en principio, la demanda de competir y votar para elegir a los gobernantes.

Vemos entonces que en el momento fundacional del estado moderno en Bolivia, que deviene de la revolución de 1952, están estas dos facetas importantes en tensión. Por un lado, el proceso de organización del monopolio del poder político y de la estructura económica de sostenimiento del poder político estatal, vía nacionalización y ampliación del estado e incorporación de la población en tantos ciudadanos y, por lo tanto, como nación boliviana. En este sentido, la nacionalización de la población pasa por el hecho político de la ciudadanización como reconocimiento de derechos políticos, y, de manera paralela, se vive también la experiencia de la política como un proceso de compartir el poder, el cogobierno.

Se podría decir, brevemente, que esta idea de cogobierno presente en el sindicalismo proletario boliviano es una combinación, un resultado, de algunos elementos que provienen de las estructuras y la cultura agraria comunitaria, es decir, la idea de política, de presencia directa, de deliberación y el hecho de compartir el poder, con algunas experiencias de las luchas obreras modernas, que tienen que ver con ponerle freno al poder estatal pero, a la vez, penetrar el estado para poder poner límites a la explotación, regular las condiciones de trabajo y, en el horizonte poder transformar la relación de fuerzas políticas que permitan, inclusive, transformar las estructuras socioeconómicas.

La nación boliviana como construcción política moderna ha servido para integrar como cuerpo político del estado a personas y colectividades que han nacido en el seno de otras culturas y, podríamos decir, naciones. Una vez constituidas por largo tiempo las relaciones de subordinación entre pueblos y culturas, proceso que implicara tanto exclusión como subordinación, la nación boliviana ha sido el resultado de una matriz de inclusión forjada en el estado de la cultura dominante; dicha construcción política se forjó en gran medida desde abajo, o desde el seno de lo popular.

Se podría decir que, en Bolivia, la nación no es un proyecto burgués, es un proyecto moderno levantado y defendido por núcleos medios y de trabajadores, que fue pensado para ser realizado a través del desarrollo del capitalismo de estado.

En la etapa de desmontaje del capitalismo de estado que hace el neoliberalismo, la burguesía boliviana ocupa un lugar central en la vida política a través del sistema de partidos y su presencia extensiva en todos los gabinetes. Durante este período lo que se hace es precisamente desmontar las articulaciones materiales que sostenían lo que había de nacional. La burguesía local se entrega a realizar un proyecto de soberanía transnacional en el país. En el momento en que esta sustituye a los militares en el gobierno no es un sujeto articulador de nación sino precisamente un sujeto desarticulador de la historia de la nación boliviana, tanto en su vertiente nacional-popular como en la vertiente estatal capitalista.

Por un lado, cabe recordar que durante las dos últimas décadas en Bolivia y el mundo andino se ha criticado la idea de estado nacional como parte del colonialismo interno, como un proyecto de homogeneización cultural y desconocimiento de la diversidad cultural; es decir, se ha deslegitimado el proyecto de estado nacional desde el neoliberalismo y desde los discursos indianistas, desde el polo de la dominación mundial así como también desde los lugares de la subalternidad de culturas y pueblos que se reivindican como originarios.

Si analizamos lo mismo desde otra perspectiva, encontramos que en tanto en su historia previa los pueblos y culturas subalternos no han producido una forma de unificación política más allá del nivel regional, como una Marka por ejemplo, no tienen ahora un modelo político de gobierno para todo el país, una vez que se han vuelto mayoría electoral, que se pueda retomar desde su historia política. Por eso aparece la tendencia a introducir la plurinacionalidad en el formato estatal de la cultura históricamente dominante, manteniendo sus rasgos centrales. “El MAS ha planteado mantener un régimen presidencialista con un parlamento elegido en circunscripciones uninominales, lo cual implica el predominio del principio de mayoría en ambos poderes. Esto es lo más inadecuado para un país con alta diversidad autoorganizada y en el que había que resolver la integración de minorías culturales, como son la mayoría de los 36 pueblos que tendrían que componer el Estado plurinacional”. (Tapia; 2007, 62).

De ese modo se diseña el monopolio de un nuevo bloque mayoritario que compartirá el poder con las oligarquías regionales y la derecha sobrerrepresentada, en detrimento de la mayoría de las naciones y pueblos minoritarios y del pluralismo político en el conjunto del país y en el seno de cada pueblo. Este diseño no sólo no resuelve sino que empeora la relación de no correspondencia entre la diversidad cultural y el conjunto de las instituciones. Si se junta el presidencialismo con las circunscripciones uninominales y las autonomías departamentales, como es la tendencia dominante, tenemos la peor receta política para el país,

es decir, un reforzamiento del caudillismo, del gobierno de mayorías sin presencia de minorías, y gobiernos regionales oligárquicos, sin instituciones de articulación del país.

La nación boliviana no es algo consolidado y unitario, tampoco lo son los aymaras, quechuas y guaraníes, todos contienen en su seno diferencias políticas y sociales y la ausencia de una forma de unificación política que a la vez sea democrática, es decir, igualitaria. En este sentido, un Estado plurinacional que enfrente el problema de la igualdad entre pueblos y culturas, a la vez que el problema de la desigualdad en el seno de cada una de ellos, podría funcionar para favorecer el poder de algunos núcleos particulares.

El hecho de que las principales fuerzas que han puesto en crisis al estado boliviano provengan de matrices sociales no estatales, tanto de los núcleos comunitarios como de los núcleos asambleístas nacional-populares, es la gran oportunidad y condición de posibilidad de pensar otras alternativas de gobierno multicultural igualitario que no tengan como forma básica al estado y como base material al capitalismo, para poder remontar la condición de no correspondencia entre forma de gobierno y diversidad cultural en el país.

5.11.2 Segmentos Étnico-Culturales

La autora Patricia Kluck plantea que el carácter étnico ha permanecido en el foco de la vida nacional en las últimas décadas, y ha sido una fuerza constante en las relaciones individuales y comunitarias. La identidad étnica, aunque con cierto grado de fluidez, se hizo más patente a partir de la Revolución de 1952. La jerarquía étnica, con los blancos en el pináculo y la masa indígena en la base, aun continúa, a pesar de que las posibilidades de ascenso social para los niveles más bajos han mejorado. (Kluck; 1989).

De acuerdo a Deborah J. Yashar, la reciente ola democratizadora en Latinoamérica ha coincidido con los movimientos tendientes hacia la organización política de las comunidades indígenas. Estas comunidades han establecido confederaciones campesinas a nivel nacional e internacional, centros jurídicos, centros culturales y, más recientemente, partidos políticos y plataformas. Sus demandas han incluido autonomías territoriales, respeto por sus leyes consuetudinarias, nuevas formas de representación política, y educación bicultural. Aunque las características y agendas de cada organización pueden variar, la base común es la exigencia de respeto a los derechos constitucionales y democráticos individuales y, al mismo tiempo, garantías para sus derechos colectivos como indígenas. En consecuencia, ellos están desafiando los términos y la práctica de la ciudadanía en las nuevas democracias latinoamericanas. (Yashar; 1998:23).

El registro histórico latinoamericano indica que durante el siglo XX las comunidades indígenas en muy raras ocasiones iniciaron movimientos sociales proclamando su identidad y en reivindicación de derechos indígenas. La emergencia de las organizaciones indígenas que proclaman y promueven la identidad indígena y sus derechos, por lo tanto, constituye un fenómeno nuevo que amerita una explicación. (Yashar; 1998:23).

Hoy en día en Bolivia existen al menos 34 idiomas y/o dialectos regionales. (Albo; 2004). Existen dos idiomas que son la lengua materna de casi el 40% de la población: el aymara y el quechua. En tanto, cerca del 62% de la población boliviana se auto identifica como indígena. (INE; 2002).

De acuerdo al sociólogo García Linera, todo idioma es también una cosmovisión. De aquí que Bolivia representa también una pluralidad de identidades culturales, una pluralidad de maneras de significar el mundo diferentes a la hispánica, mestiza, castellano hablante. (García; 2005:5).

En términos porcentuales, en Bolivia ninguna identidad cultural es mayoritaria, como se muestra en el cuadro 19. Los que se consideran aymaras, por ejemplo, representan poco más del 25% del país. Los que se auto identifican como quechuas son cerca del 30% de la población; los chiquitanos sobre el 2%; con la etnia guaraní se identifican cerca del 1,5%; el 0.85% se declaran mojeños y, aproximadamente un 1,5% se identifica con alguno de los 33 pueblos originarios restantes. (INE; 2002)

Cerca del 38% no se auto identifica con ninguno de los pueblos originarios, por lo que se puede suponer corresponde a los que se consideran blancos o mestizos de cultura hispano criolla, o bien, extranjeros.

Cuadro 19
Auto identificación con pueblos originarios o indígenas de la
Población boliviana de 15 años o más.

	Población de 15 años o más	Quechua	Aymara	Guaraní	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo	Ninguno
Bolivia Total	5.064.992	1.555.641	1.277.881	78.359	112.216	43.303	75.237	22.355
Porcentaje	100%	30,72	25,25	1,55	2,22	0,85	1,49	37,95
Población por área								
Urbana	3.268.660	790.436	761.712	43.008	76.806	32.675	41.792	1.522.231
Rural	1.796.332	765.205	516.169	35.351	35.410	10.628	33.445	400.124

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001(2002).

Esta modalidad de segmentación étnica, basada en la encuesta del INE boliviano, ha sido impugnada por algunos autores. Por ejemplo, Roberto Laserna considera que al ser planteada la pregunta como: ¿Con qué grupo originario se identifica usted? (Albó; 2004), ella supone un criterio excluyente y otro de simpatía. Se deja afuera a los que se consideran mestizos, blancos o extranjeros. Carlos Toranzo comparte esta crítica (Toranzo; 2006, 6). Apenas un par de años antes del Censo, una encuesta del PNUD encontró que más del 65% de la población boliviana se declarara mestiza, y que los que se definían como blancos o indígenas eran en realidad dos minorías. La Encuesta de Hogares, más o menos de la misma época, si bien mantuvo la exclusión, pidió a los entrevistados explicitar el grupo étnico al cual consideraban pertenecer. Menos del 48% mencionó un grupo indígena originario. También se verifica una variación de respuesta dependiendo de la edad, con mayor identificación indígena por parte de los más ancianos, identidad que disminuye hacia los sectores más jóvenes. Para Laserna, esto es un indicio claro de que la identificación étnica tiende a disolverse.

Partiendo por las críticas de Laserna, a nuestro entender, el criterio de auto identificación con determinada etnia constituye una buena aproximación para establecer una segmentación de la sociedad boliviana. La pregunta del INE nos parece relevante, ya que el criterio subjetivo de pertenencia o de identificación es el único posible de medir y, para los efectos de esta investigación, es el que tiene mayor validez al momento de apreciar las lealtades grupales. “La auto asignación subjetiva es, paradójicamente, una de las aproximaciones más objetivas a la identidad”. (Laserna; 2004-B, 2).

Si bien es legítimo que las personas se sientan mestizas o se sientan blancas y no indígenas, estos criterios nos parecen más cercanos a una identidad racial que a una afinidad cultural. Es difícil establecer las características que constituyen la cultura mestiza boliviana ya que, según Albó, implica una doble negación: no se es indio ni tampoco blanco. Normalmente, a blancos y mestizos se les asimila a la cultura hispano-criolla, aunque no en todos los casos. De cualquier manera, la opción que da la encuesta del INE de no identificarse con ninguna etnia o pueblo originario es más objetiva y útil, para nuestros propósitos.

En los modelos europeos se hace referencia al “principio de personalidad”, asociado al sistema de federalismo no territorial, en el cual cada individuo tiene derecho a elegir la nacionalidad a la que desee pertenecer o a la que se sienta con mayor afinidad, por contraste con el principio de identidad territorial que es más rígido. En las democracias consociativas

europeas tanto el federalismo territorial como el no territorial han tenido un rol importante. Cuando los segmentos están geográficamente muy entremezclados, la autonomía socio-cultural se ha establecido en base al principio de personalidad. (Lijphart; 1977, 43).

Respecto a la condición étnica como fundamento de la organización política, podemos decir que, del estudio de Lijphart sobre países europeos bajo regímenes de democracia consociativa se desprende que ellos basan su organización política en la existencia de condiciones étnicas diferenciadas. Se entiende que el concepto étnico es de carácter más bien cultural que racial. En los países nombrados la gran mayoría son blancos, sin embargo, sus diferencias étnicas están dadas, por lo general, a partir de su historia, lengua y religión.

Con relación a la tendencia a la disolución de la identificación étnica a que hace referencia Laserna, nos parece necesario complementar el dato estadístico con mayores y más profundos análisis para llegar a tal conclusión, ya que es posible que la discriminación en Bolivia afecte en mayor forma a los jóvenes que a los ancianos, por lo tanto, muchos de aquellos preferirían no explicitar su adherencia indígena. Sin embargo, de ser correcta la apreciación de Laserna, su efecto sería de largo plazo, es decir, hacia una “mestización” de la sociedad boliviana con el tiempo. En tal evento, la democracia consociativa cumpliría su función estabilizadora hasta que nuevas condiciones de relaciones entre los ciudadanos conlleven hacia otra institucionalidad.

Otra característica de la sociedad boliviana es que existen diferencias de tamaño entre los grandes grupos nacionales aymaras y quechuas y los grupos minoritarios. Por ejemplo, los aymaras son casi dos millones repartidos en tres Departamentos, una sólida estabilidad territorial en sus ayllus y comunidades, entre otras organizaciones sociales y políticas a nivel supracomunal, mientras que los Yuracaré del Beni-Chapare, que apenas alcanzan el millar, no tienen organización más allá del pequeño rancho. Sin embargo, es posible el establecimiento de alianzas y federaciones entre varios grupos que comparten un territorio común más amplio, como lo demostró la participación de varios pueblos del Beni en la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990. (CIPCA; 1991, 156).

5.11.3 Estructura de los Segmentos Étnico-Culturales

La Iglesia Católica Apostólica Romana tiene una presencia dominante en Bolivia. Se estima que el 95% de los bolivianos son católicos. Aproximadamente el 5% que resta sería de creencia Protestante. La Constitución boliviana establece la libertad de culto, y no existe registro de represión sobre ningún grupo religioso. Sin embargo, en las escuelas públicas

solamente se provee de instrucción Católica, aunque los estudiantes no están obligados a asistir a las clases de religión. (LOC 1; 2006).

A nuestro entender, el tema religioso no constituye una línea de ruptura que pueda considerarse como un clivaje, a diferencia de los países europeos estudiados por Lijphart. Por tanto, se estima que los clivajes más importantes lo establecen la condición de clase social y la pertenencia étnico-cultural, expresada en la identificación con alguno de los diferentes pueblos originarios o indígenas, o bien, ninguna identificación con ellos, según se muestra en el Cuadro 19.

Tomando en cuenta la ubicación -rural o urbana- que los autores Laserna y García otorgan a las modalidades o formas de economía que predominan en Bolivia, hemos elegido la condición rural o urbana de la población mayor de 15 años, de acuerdo a los datos estadísticos del Cuadro 19, como indicador para determinar la estructura de clase en sentido amplio, es decir, campesino o no-campesino, de una manera similar a como Lijphart utilizó el indicador de empleo agrícola y no-agricola para determinar el clivaje de clase en los países europeos de su estudio.

De esta manera, en base a los cuadros 19 y 20, la estructura de los segmentos que combinan clase y pertenencia étnica se podría expresar como se indica más adelante en el Cuadro 21.

5.11.4 Clivajes Socio-Económicos

A continuación hacemos un análisis del clivaje socio-económico en base a los diferentes modelos económicos que conviven en Bolivia, de acuerdo a los autores Laserna y García, cuyas apreciaciones son más bien convergentes al respecto.

Para Laserna la economía mercantil cubre un 25% de la población, mientras García le asigna un 18%. La economía de base familiar de Laserna es comparable con la economía mercantil simple de García, según el primero abarca un 36%, mientras el segundo le asigna un 40% de cobertura. Finalmente, la economía de base natural de Laserna podría equivaler a la economía de débil mercantilización de García, con una cobertura del 40% y 42%, respectivamente.

Además, de manera similar a como Lijphart empleó la estadística del empleo no-agricola como porcentaje de la población en edad de trabajar para determinar la estructura de clase de los países europeos, nosotros hemos utilizado la estadística del INE sobre la condición rural y urbana para determinar de manera amplia la estructura de clase boliviana. De acuerdo a ésta,

en base al censo del año 2001, aproximadamente un 35 por ciento de los bolivianos mayores de 15 años de edad constituyen la población rural del país, mientras que el 65 por ciento vive en zonas urbanas.

En Bolivia conviven diferentes modelos económicos de desarrollo. Tomando en cuenta la base desde la cual se organizan las actividades de producción, trabajo y consumo como asimismo la racionalidad que vincula medios y objetivos, existen tres formas o modelos de economía: la economía de base natural, la economía de base familiar y la economía de base mercantil. (Laserna; 2003, 4).

En la economía de base natural, el trabajo y la producción se organizan a partir del control o el acceso a recursos naturales básicos como la tierra y el agua. Su núcleo central es la economía campesina, con fuertes y variados rasgos comunitarios, pero también forman parte de esta economía las actividades de caza y pesca, recolección y aprovechamiento forestal e incluso ciertas formas de explotación minera.

La asignación de recursos por parte de los agentes no son determinadas tanto por las condiciones de su inserción al mercado como por la necesidad fundamental de asegurar la reproducción de la unidad económica. El principio de organización se basa en el empleo de toda la fuerza laboral disponible en la familia o en la comunidad con el fin de reducir los riesgos más que a maximizar los beneficios. La tendencia es hacia la diversificación productiva y espacial. Se emplean tecnologías simples, basadas en energía animal y fuerza de trabajo familiar, transmitidas mediante la práctica y, por ello, con escasa capacidad para asimilar innovaciones externas. A esta economía pertenece la mayor parte de la actividad agropecuaria campesina y absorbe a cerca del 40% de la población. (Laserna; 2003, 5).

El otro extremo está representado por la economía de base mercantil, cuyos agentes asignan sus recursos en función de su competitividad en el mercado. Está compuesta por unidades de producción de bienes y servicios que emplean mano de obra asalariada y que se organizan en base al mercado con el fin de maximizar las utilidades a través de la venta de bienes y servicios. Aquí se utilizan tecnologías más sofisticadas y energía eléctrica o de petróleo; están más abiertas a las innovaciones y tienden a una mayor división del trabajo.

Esta economía se localiza sobretudo en las áreas urbanas, aunque también se la encuentra en algunos enclaves extractivos y agropecuarios. Las industrias minera y petrolera forman parte de esta economía pues si bien dependen de los recursos naturales, sus decisiones se toman a partir del mercado y en función de sus condiciones de competencia y rentabilidad.

Corresponde a poco más del 25% de la población, incluyendo la que depende del Estado, como también al servicio doméstico, en tanto fuerza de trabajo asalariada. (Laserna; 2003, 5).

La economía de base familiar se encuentra en medio de las dos anteriores y comparte características de ambas. Se trata de una economía compuesta por unidades fuertemente ligadas al mercado, hacia el que dirigen sus productos y del cual obtienen sus insumos, pero que se constituyen en base a una organización familiar (extensa) del trabajo. La unidad de base familiar tiene como prioridad asegurar su reproducción y, por consiguiente, también tiene una fuerte preocupación por minimizar los riesgos, pero eso no impide que en algunos casos se transformen en unidades de acumulación de capital y pasen a formar parte de la economía de base mercantil. En esta economía, ubicada sobre todo en las áreas urbanas, se encuentra aproximadamente el 36% de la población. (Laserna; 2003, 6).

Según Álvaro García, en Bolivia existe una yuxtaposición de tiempos históricos, de lógicas productivas y de sistemas técnicos correspondientes a varias civilizaciones que están coexistiendo en un mismo espacio. Sólo el 18% de la economía es estrictamente de tipo moderna, industrial mercantil; poco más del 40% es de tipo mercantil simple, en tanto que el restante 42% es un tipo de economía de débil mercantilización, de producción campesina y con considerable grado de auto consumo. (García; 2005-A, 9).

5.11.5 El Clivaje Rural-Urbano

De acuerdo a las estadísticas presentadas por el INE, en base al censo del año 2001, un 35,46 por ciento de los bolivianos mayores de 15 años de edad constituyen la población rural del país, mientras que el 64,53 por ciento vive en zonas urbanas. (*Ver cuadro 20*)

El proceso de migraciones campo-ciudad se ha acelerado en los últimos años. La ciudad de El Alto (830.000 habitantes), por ejemplo, está conformada demográficamente en su mayoría por aymaras provenientes de sucesivas migraciones campo-ciudad. Aunque la mayoría de su población urbana ha nacido en la dinámica urbe, la memoria migratoria es fresca. No obstante, las relaciones entre la ciudad y el campo no siempre han sido armónicas. Estas relaciones están atravesadas por contradicciones derivadas de los procesos urbanos, lo suficientemente diferenciadores como para demarcar nuevas identidades colectivas. Los aymaras urbanos no son ya campesinos, a pesar de que mantienen sus lazos con el entorno rural, participan de sus festividades comunales, continúan sembrando en sus patios y criando animales. Pese a ello, el contexto urbano modifica sus relaciones, su estructura y prácticas sociales. El lenguaje no sería suficiente para mantener la continuidad. Sus usos también se modifican, su hibridación es más rápida y el proceso de mestizaje de la población urbana se

hace más pronunciado. Se hacen patentes la movilidad social, el desclasamiento y el reenclasamiento⁴¹. (Prada; 2004, 20).

Cuadro 20

División por área de la población mayor de 15 años.

RURAL	1.796.332 (35,46%)
URBANO	3.268.660 (64,53%)
TOTAL BOLIVIA	5.064.992 (100 %)

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001(2002).

5.11.6 Contraposición y Coincidencia entre Clase y Etnia

Como se puede apreciar, los grupos étnico-culturales presentan diferentes grados de contraposición o de coincidencia con el clivaje de clase. Por ejemplo, de la población que se declara identificada como quechua, aproximadamente el 49,2% vive en el sector rural, mientras el 51,8% vive en las zonas urbanas, el grado de contraposición es máximo (casi mitad y mitad), mientras que el grado de coincidencia es mínimo. En el caso de los que se identifican con la etnia aymara, el grado de contraposición disminuye ya que un 40,4% vive en zonas rurales, mientras un 59,6% de los aymaras son urbanos. Las minorías étnicas tomadas en conjunto se ubican en un 37,2% en lo rural y un 62,8% viven en áreas urbanas. De los sectores poblacionales que no se identifican con pueblos originarios, un 20,8% vive en áreas rurales y un 79,2% en zonas urbanas.

⁴¹ Entendido como el cambio del ruralismo a lo urbano.

Cuadro 21
Auto identidad población mayor de 15 años y
Condición rural o urbana

	QUECHUAS	AYMARAS	MINORÍAS ÉTNICAS	NO- INDÍGENAS	TOTAL
RURAL	765.205 (49,19%)	516.169 (40,39%)	114.834 (37,15%)	400.124 (20,81%)	1.796.332 (35,46%)
URBANO	790.436 (51,81%)	761.712 (59,60%)	194.281 (62,85%)	1.522.231 (79,18%)	3.268.660 (64,53%)
TOTAL BOLIVIA	1.555.641 (30,71%)	1.277.881 (25,23%)	309.115 (6,10%)	1.922.355 (37,95%)	5.064.992 (100%)

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001(2002).

Se puede apreciar que para los sectores que no se identifican con pueblos originarios (probablemente mestizos, hispano-criollos, o blancos extranjeros) existe tendencia a mayor coincidencia con su condición urbana.

5.11.7 Condición Étnica y Ubicación Territorial por Departamentos

El Cuadro 22 nos muestra otra división. La condición étnica indígena o no indígena del total de la población, esta vez, desglosados por departamentos. En este caso, los porcentajes de los grupos indígenas o no indígenas han variado y se encuentran alrededor de 50% cada uno. Esto puede deberse, en parte, al cambio de universo de la encuesta en la que se emplea toda la población, incluyendo a los menores de 15 años y, en parte, al método que se haya utilizado para determinar la condición étnica. En las muestras anteriores se preguntó por auto identificación con alguna etnia original.

Cuadro 22

Condición étnica y ubicación por departamentos

		Total No indígena	Total Indígena
TOTAL BOLIVIA	8.274.325	4.141.187 (50,04%)	4.133.138 (49,96%)
DEPARTAMENTO			
Chuquisaca	531.522	186.512 (35,1%)	345.010 (64,9%)
La Paz	2.350.466	948.282 (40,3%)	1.402.184 (59,7%)
Cochabamba	1.455.711	455.748 (31,3%)	999.963 (68,7%)
Oruro	391.870	153.041 (39,0%)	238.829 (61,0%)
Potosí	709.013	136.421 (19,2%)	572.592 (80,8%)
Tarija	391.226	321.290 (82,1%)	69.936 (17,9%)
Santa Cruz	2.029.471	1.581.516 (77,9%)	447.955 (22,1%)
Beni	362.521	311.891 (86,0%)	50.630 (14,0%)
Pando	52.525	46.486 (88,5%)	6.039 (11,5%)

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo 2001(2002)

Se puede observar que en los primeros cinco departamentos predominan mayorías indígenas en la población, mientras que en los cuatro últimos, donde vive el 34% de los bolivianos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, el mayor porcentaje corresponde a la población clasificada como no indígena.⁴²

En el nuevo milenio el tema de la descentralización del poder asumió un nuevo giro, incorporando la figura de las autonomías departamentales. Las autonomías pueden ser entendidas de manera general, como la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades (naciones) para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. (Kafka; 2005, 50).

La Ley No. 1551 de Participación Popular, promulgada el 20 de abril de 1994, desencadenó un proceso descentralizador, transfiriendo un abanico de competencias y recursos al gobierno municipal, permitiendo el reconocimiento de la sociedad civil organizada en la gestión pública local. No obstante, en la aplicación de la ley hubo el riesgo de que la gestión municipal se atomizara o fragmentara debido a la falta de un nivel

⁴² Justamente los departamentos del norte, oriente y sur que votaron favorablemente a la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio 2006. Los restantes cinco departamentos rechazaron la propuesta. (Los Tiempos.com).

intermedio de gobierno capaz de articular un desarrollo global y convergente en los Departamentos. La Ley 1654 de Descentralización Administrativa intentó cubrir esta brecha, pero al ser más bien producto de las circunstancias que de la acción racional y planificada, la ley tiene sus limitaciones, pues las Prefecturas no estaban suficientemente preparadas para asumir los costos del cambio. (Kafka; 2005, 49).

Según Romero Ballivián, a medida que el juego partidario ha perdido consistencia en los años recientes, la cuestión regional, siempre presente en Bolivia, ha generado nuevas y profundas líneas de conflicto. Si bien a lo largo de 2004 se presentaron continuas rivalidades entre provincias de un mismo departamento o entre departamentos, el problema mayor se centró en Santa Cruz. Molestas con el activo papel del MAS en la definición de la política energética, con la actitud ambigua del gobierno frente a las empresas petroleras y con la desatención a sus demandas, las instituciones de Santa Cruz asumieron una posición muy crítica hacia el Presidente Mesa y enarbolaron la bandera de la autonomía. Exigieron, incluso, un referéndum sobre el tema a realizarse de manera simultánea a la elección municipal. La propuesta no prosperó pero dejó para el año 2005 uno de los asuntos políticos más complejos de resolver. (Romero; 2003, 23).

Los resultados de la elección general de diciembre 2005 demostraron que el peso de la división regional de Bolivia no era tan grande como se pensaba. El occidente apoyó mayoritariamente a Evo Morales, y el oriente se inclinó por Quiroga, aunque no de manera aplastante. En Santa Cruz, el MAS obtuvo un inesperado 33,17 por ciento de la votación, mientras el Podemos obtuvo el 41,80 por ciento. En Tarija los resultados fueron 31,55 y 45,28 respectivamente.

En opinión de Toranzo, “la idea de una división regional fuerte tenderá a alejarse, pues quedó claro que las visiones comunes prevalecen por sobre las que dividen”. En todo caso, Evo Morales deberá concertar con las regiones muchas de sus políticas públicas, si quiere llevar adelante una gestión viable para todo el país. No podrá, por ejemplo, definir políticas sobre tierras sin un diálogo fluido con Santa Cruz, ni podrá disponer de los hidrocarburos sin consultar la opinión de Tarija. (Toranzo; 2006).

Los empresarios nacionales, en especial los de oriente, y también las compañías transnacionales habían cifrado muchas esperanzas en la candidatura de Quiroga. Sin embargo, han visto que es necesario articular una relación directa con Evo Morales. En tal contexto, las empresas extranjeras han acudido a sus gobiernos, como los de España y Brasil, para transmitirle el mensaje al nuevo presidente que tienen intenciones de colaborar, pero que

requieren una respuesta clara que les garantice la seguridad jurídica a las inversiones realizadas. (Toranzo; 2006).

Bolivia presenta una larga tradición de desunión entre Estado y sociedad civil, que se manifiesta en una falta de respeto ante las instituciones gubernamentales, pese a los cambios y reformas constitucionales a lo largo de su historia. Según Nohlen, el problema podría radicar menos en las instituciones políticas concretas y más en el tipo de cultura política existente. Un nivel intermedio departamental, fortalecido por medidas de autonomía política, bien puede llegar ser percibido como un instrumento idóneo para enfrentar legalmente al Estado central.

Las tendencias disgregadoras que se dan en el sistema de partidos boliviano, donde distintos partidos populistas y movimientos sociales han irrumpido con fuerza menoscabando así la posición de los partidos tradicionales, no parecen crear el clima adecuado para la cultura de pactos que requiere un sistema descentralizado políticamente (Nohlen 2005:19).

Tomando en consideración lo complicado que ha sido para España desarrollar el Estado de Autonomías, pese a su desarrollo económico, a sus cambios en la cultura política y al apoyo de la Unión Europea, el Profesor Nohlen opina que en el caso boliviano sería mucho más difícil el *modus operandi* de un Estado Autonómico en Bolivia dadas las condiciones mucho más adversas que en España. (Nohlen; 2005, 21).

Pero, más allá de la coyuntura política, teniendo en cuenta la heterogeneidad de sociedades caracterizadas por cierta variedad étnica y/o lingüística parece razonable dotar a éstas de instrumentos de autogobierno a nivel regional que preserven y promuevan dicha diversidad cultural. (Nohlen; 2005, 13).

Para Nohlen, el tema de las autonomías debiera pensarse de manera responsable, por ejemplo, no como una aspiración regional, sino como proyecto nacional, con impulsos integrativos y cooperativos. (Nohlen; 2005, 21).

5.11.8 Las Aspiraciones Autonómicas de Santa Cruz

El grupo de departamentos de las tierras bajas (especialmente los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando) aspiran a una mayor autonomía. En el año 2003 los comités cívicos del oriente boliviano efectuaron una declaración que afirmaba que en caso de no ser consultados por la exportación del gas a México y a los Estados Unidos, a través del territorio chileno, declararían su autonomía regional. Esta situación dio paso a lo que se conoció como “la guerra del gas” (octubre 2003 y mayo- junio 2005) que provocó la renuncia de dos presidentes (Gonzalo Sánchez de Lozada primero, y Carlos Mesa después).

Es de destacar que el departamento de Santa Cruz contiene una de las reservas más importante de América del Sur pero éstas no se sitúan en la ciudad de Santa Cruz, sino en una región más al sur, la región del Chaco que es donde habitan muchos pueblos indígenas como los guaraníes. El departamento de Tarija también dispone de importantes reservas gasíferas y reivindican sus derechos sobre la gestión de estos recursos (Assies; 2006, 43).

Un movimiento social que se destacó en el ámbito del departamento de Santa Cruz fue el llamado “Movimiento Nación Camba de Liberación (MNC-L)” que emergió en el año 2001 y proclamaba la autodeterminación, la conversión de Santa Cruz en una región autónoma, el derecho a la diferencia y a la identidad “camba”, así como la propiedad inalienable de los recursos naturales cruceños. Este movimiento planteaba abiertamente la opción de independizarse bajo la forma de un estado libre postulando la existencia de una nación (camba). “Aspiramos a crear nuestro propio Estado sobre la base de nuestra cultura y nuestra historia. Nosotros, la Nación Camba, y su instrumento de lucha, el Movimiento Nación Camba de liberación, vamos a ser lo que NOSOTROS QUEREMOS SER, y no lo que OTROS QUIEREN QUE SEAMOS” (Nación Camba, 2008).

En general todos los movimientos regionalistas de Santa Cruz fueron acusados por distintos sectores nacionales de promover el separatismo y de representar una potencial amenaza de fragmentación y desintegración nacional, aunque la mayoría de los departamentos se encargaron de enfatizar que lo que intentaban lograr era una mayor integración con el estado boliviano mediante comunicaciones, mercados y mecanismos de representación, (Assies, 2006: 81). El debate sobre las autonomías se recrudeció cuando el gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas, convocó un referéndum previsto para el día 4 de mayo de 2008 con el fin de conocer los alcances de la consulta. Esta propuesta fue aceptada por la Corte Departamental Electoral (CDE) de esa región, en una decisión polémica que no contó con el respaldo de la Corte Nacional Electoral. Rápidamente se dejaron escuchar las críticas de las autoridades nacionales que amenazaron con destruir las urnas del referéndum y el presidente de Bolivia, Evo Morales, consideró que llegó la hora de defender la unidad del país y exhortó a los movimientos sociales a movilizarse para defender el proceso de cambio impulsado por su gobierno. Finalmente Santa Cruz realizó el referéndum y aprobó su estatuto autonómico aunque el gobierno lo consideró ilegal.

La gran polarización que existe en Bolivia que se acentúa con la creación de imaginarios sociales y estereotipos. Las actitudes de ambas partes tienden a configurar

procesos de satanización de la alteridad, agravado por posturas que tienden a la ausencia de diálogo y a la falta de voluntad para negociar, (Bajo 2007, 21).

La búsqueda de una salida autonómica inspirada en la experiencia española ha permitido a los autores de la propuesta autonómica de Santa Cruz de la Sierra confrontar la idea de contraponer la federal a lo unitario, llamando así la atención sobre la evolución contemporánea del diseño y práctica constitucional existente. En efecto, la confrontación simplista entre lo unitario y federal, frente a lo que propone Santa Cruz, puede impedir que se vea la riqueza de salidas de diseño constitucional en torno al modo de Estado.

El Comité Pro Santa Cruz constituye la organización civil que se encuentra a la cabeza del proyecto cruceño de autonomía. Este Comité vino desarrollando una serie de acciones a fin de lograr la incorporación de las autonomías departamentales en la agenda política nacional. Se distinguían dos ejes en torno a los cuales giraba el planteamiento de la organización: la unidad del Estado boliviano y la diversidad existente en el país.

Se partía del reconocimiento pleno de la existencia de la diversidad étnica y territorial de Bolivia y del derecho de los pueblos originarios que habitan en el territorio a reclamar por el respeto de sus derechos en cuanto a comunidades étnicas o culturales. “El respeto a dichos derechos es deber tanto del Estado como de las autonomías departamentales” y se piensa que “las autonomías [en nuestro país] sólo serán posibles sobre las bases territoriales de la actual división política del Estado”. (Antelo; 2005; 73).

Con lo anterior, se entiende, la organización se desliga de toda intención segregacionista o secesionista. “Es el Poder Ejecutivo el que básicamente se descentraliza administrativa y políticamente. Ese es el concepto madre”. Ello implica la elección de las autoridades gubernamentales del nivel departamental, la adopción de competencias normativas, la definición de políticas públicas y de fiscalización y la generación y administración de sus recursos. “Los tributos se clasifican en nacionales, departamentales y municipales. La autonomía recauda y administra los impuestos nacionales, transfiriendo la porción correspondiente al nivel nacional; y recauda, administra y fiscaliza los impuestos departamentales”. De acuerdo al Dr. Antelo, el Estatuto de Autonomías Departamentales, debe ser aprobado con la participación directa del pueblo a través del sufragio universal y “pactado” entre el Departamento y el Estado en el marco de lo determinado en la nueva Constitución Política del Estado. (Antelo; 2005, 75).

Según el presidente del Comité Pro Santa Cruz, la plena vigencia de las Autonomías Departamentales era uno de los retos más importantes que tenía ante sí el Estado del siglo

XXI: acertar a articular estructuras y procedimientos que, salvaguardando la unidad nacional y garantizando la imprescindible solidaridad entre sus partes, propicie una flexible convivencia de concepciones plurales y hechos diferenciales. “El pluralismo puede manifestarse respecto de muchos aspectos sociales, a veces, superponiéndose entre lo étnico, social, regional, cultural, etc. Todas estas realidades debían integrarse adecuadamente en un proyecto nacional abarcador, que lejos de ahogarlas, fomente su diversidad, en tantos elementos enriquecedores del conjunto. Y para ello se hace imprescindible que la estructura del Estado se haga eco de las demandas descentralizadoras que acerquen la política, es decir, la decisión, la gestión y administración de los asuntos públicos a los ciudadanos”. (Antelo; 2005, 88).

5.11.9 Consideraciones sobre el Proceso Autonómico

La autonomía departamental tendría entre sus principales aspectos positivos la transferencia del poder político centralizado a las regiones autónomas, las cuales serían responsables de sus propias decisiones, aspecto que podría reforzar la democracia al debilitar el poder concentrado en el occidente del país. Es el poder de legislarse, donde la instancia territorial puede normarse vía leyes y no solo mediante reglamentos.

Asimismo, un proceso autonómico podría institucionalizar el pluralismo político de base territorial, más aun si se piensa en mecanismos que incorporen la participación ciudadana y de los pueblos indígenas –el reconocimiento de sus particularidades culturales e históricas- como sucedió con la última reforma constitucional, que fracturó el monopolio de la representación política ejercida por los partidos tradicionales.

Las autonomías suponen la distribución y difusión del poder del Estado por el territorio nacional, con lo que sus acciones se pueden adecuar mejor a las peculiaridades territoriales, al tiempo que una estructura jurídica e institucional diferenciada garantizaría formas de organización políticas más de acuerdo a las realidades culturales de cada territorio.

La fórmula autonómica, sin embargo, contenía un conjunto de peligros y riesgos para la propia supervivencia del Estado boliviano, entre ellos:

- Las autonomías responden a una visión departamentalista. A juicio de Kafka, el proyecto cruceño de constituir autonomías en Bolivia, no aporta una solución institucional global a la crisis estructural del Estado boliviano, ya que éste se reconcentra en la solución de sus propios problemas de carácter departamental-territorial.

- Las autonomías pueden expresar proyectos políticos nacionalistas que afectan la integridad del Estado. El proyecto de autonomías, al pretender preservar la naturaleza unitaria del Estado boliviano abriría el cauce a la inestabilidad política ya que las regiones pugnarían con el gobierno central por mayores competencias y recursos, generándose una situación de desequilibrio interregional, conflicto permanente y ausencia de criterios solidarios entre las regiones.
- Los proyectos de autonomías pueden esconder tras el discurso anti centralista intenciones de carácter separatista y segregacionista. Tal como se plantea en el proyecto de “nación cambia”⁴³.
- Los proyectos de autonomía pueden estar respondiendo a intereses particulares de sectores económicos y políticos antinacionales. Las autonomías pueden ser utilizadas por oligarquías regionales que en su afán por dismantelar el monopolio del poder político de la parte occidental del país, busquen reproducirlo para su propio beneficio a nivel territorial. (Kafka; 2005, 52).

5.12 Conclusiones del Capítulo

Bolivia nace como república heredando la estructura colonial, es decir la estratificación social, la tenencia de la tierra y el régimen tributario. Al mismo tiempo se mantuvo el sistema de prejuicios y valores de exclusión social.

La Revolución Nacional de 1952, 125 años después de la fundación de la república, distribuye la tierra a los ex colonos, pero paralelamente consolida y forma grandes latifundios sobre todo en el Oriente. El 90% de la tierra está en manos del 10% de los productores agropecuarios, y al contrario, solo el 10% de la tierra distribuida pertenece a los pequeños propietarios predominantemente indígena-campesinos. Actualmente nos hallamos frente a una realidad heterogénea en cuanto a etnia, raíces culturales, desarrollo económico, acceso ante la ley y la estructura de poder.

A pesar que Bolivia cuenta con una mayoría de población indígena, hubo que esperar hasta el año 2006 para que el país cuente con el primer mandatario de origen indígena, sin embargo, persisten los imaginarios sociales y estereotipos que satanizan la alteridad, determinando posturas que tienden a la ausencia de diálogo y negociación entre los actores sociales. Existen diferentes posiciones que se articulan en el mismo seno del Movimiento Al

⁴³ Planteamiento del movimiento separatista cruceño Movimiento Nación Camba de Liberación (MNC-L)

Socialismo, se evidencian por lo menos tres tendencias al interior del MAS: el indigenismo, el estatismo y el populismo.

Nos encontramos frente a una sociedad compleja donde se sobreponen distintas culturas o nacionalidades, por ello mismo es imprescindible una ingeniería estatal nacional que integre simbólica y organizativamente la diversidad, sin embargo, ni la construcción de la nación es un proceso concluido, ni la modernidad económica logro en Bolivia homogeneizar las características de la sociedad.

Las instituciones políticas del Estado no correspondían a la diversidad de pueblos y culturas existentes en el país. Las instituciones del Estado estaban definidas exclusivamente en base a la cultura dominante. En aparente contradicción son los movimientos sociales, los sindicatos y los pueblos los que llevan a la victoria electoral a un partido de origen campesino como es el MAS, convertido en un partido nacional.

La nación boliviana es resultado de una matriz de exclusión, forjada en gran medida desde abajo, se puede decir que en Bolivia, la nación no es un proyecto burgués, es un proyecto de clase media y los trabajadores realizado a través del establecimiento de un capitalismo de estado. Esto ocurrió el año 1952 y vuelve a pasar el 2005, pero esta vez con el concurso predominante de los campesinos indígenas.

En Bolivia los clivajes más importantes lo establecen la condición de clase social y la pertenencia étnico-cultural, el tema religioso no constituye una línea de ruptura. Se distinguen tres formas o modelos económicos: la economía de base natural, la economía de basa familiar y la economía de base mercantil. La categoría de indígena y no indígena divide la población boliviana en dos mitades, predominando la primera en el Occidente y la segunda el Oriente. Del mismo modo en la categoría rural-urbano se puede observar la preeminencia de lo indígena en el campo y de lo no indígena en las ciudades.

La condición regional, plasmada en las demandas de autonomías departamentales y municipales, constituye otros de los clivajes fundamentales de la sociedad boliviana, sin embargo, esta se halla transversalizada por otros clivajes; como los de clase social, étnico-cultural y rural-urbano.

CAPITULO VI

LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

6.1 El Proceso Político y la Institucionalización Democrática

Bolivia adoptó desde su fundación un *régimen democrático representativo* con división de poderes entre un Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial. Aunque este régimen no ha mantenido una vigencia continua, pues ha sido interrumpido por golpes militares, autoritarismos populistas, capturas caudillistas del poder y otras formas de dominación política, son muy pocos los países del mundo que formularon tan temprano en la historia su adhesión a la democracia.

Las revoluciones americana y francesa fueron, como lo han señalado los historiadores, su fuente de inspiración, pero no se ha investigado en qué medida la persistencia democrática de los republicanos ilustrados de América Latina ofreció experiencias concretas de las cuales se nutrieron los esfuerzos posteriores y más exitosos que se realizaron en otras partes del mundo, particularmente en los países de Europa, que hasta muy entrado el siglo XX estaban organizados en sistemas monárquicos, que ofrecían algunos beneficios a sus súbditos pero a costa de la explotación muchas veces violenta de la población sometida en sus colonias.

La idea democrática tiene, pues, en Bolivia como en el resto de América Latina, la misma edad que la república, y las luchas por construirla no han cesado desde entonces. Las resistencias provenientes de grupos de interés, sectores sociales y clases específicas han sido claramente percibidas y combatidas, pero no las que emergen de la cultura profunda y de los hábitos de las personas, los cuales han sido tomados en cuenta en muy pocas ocasiones. Quizás porque se sabe que es más difícil combatir los hábitos y cambiar valores o porque, como argumentaban muchos pensadores y políticos, siendo ellas apenas un reflejo subjetivo de las estructuras económicas y sociales, no tiene sentido pretender cambiarlas cuando el resto se mantiene. En todo caso, el hecho es que las resistencias culturales son muy fuertes y no solamente no han sido superadas sino que juegan un papel muy importante en Bolivia, donde obstruyen la consolidación de los procesos de modernización institucional y cohiben el apoyo social que daría más eficacia a dichos procesos.

6.2. La Reforma Del Estado

Las reformas del Estado han afectado a los tres poderes públicos del nivel central como también a los de alcance territorial, como los municipales, o temático, como el electoral⁴⁴.

El ajuste y la estabilización económica iniciaron el proceso de transformación y modernización del Estado en la segunda mitad de la década de los ochenta. Esta reforma estuvo orientado a la conformación de un Estado regulador y facilitador de la actividad privada, antes que un Estado que intervenga de manera directa en el proceso productivo, además que apunto a un proceso descentralizador del poder que permita un desarrollo regional más armónico e independiente.

Esta nueva situación planteó la necesidad de una institucionalidad acorde a los requerimientos de un nuevo entorno económico, capaz de crear condiciones para la activación de la economía y de proporcionar las reglas del juego necesarias para su funcionamiento. La Reforma Constitucional de 1994, la Ley SAFCO, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa, la creación del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo de la Judicatura, las Superintendencias, la Ley Partidos Políticos y el Código Electoral son algunos de los avances logrados para mejorar el desempeño estatal. Sin embargo, tan importante como la legislación y normatividad es su implementación y la estructura institucional que permita hacerla operativa.

La debilidad de las instituciones, la escasez de recursos de todo tipo y la excesiva dependencia de la cooperación internacional son algunos de los problemas que explican, en buena medida, los resultados modestos alcanzados, sobre todo en el área del desarrollo social. En gran medida esto se explica por los rasgos de la cultura institucional que tiene una larga tradición en el país, que se basa en relaciones clientelares y prebendalistas, de intercambio de lealtad política por favores y que sustenta un concepto patrimonialista del poder, con fronteras difusas entre lo público y lo privado. Estos hechos se expresan en la distribución de cuotas de poder, en la alta rotación de cargos y en la subestimación de la función pública. Una gestión de este tipo produce necesariamente ineficiencia y diversas formas de corrupción.

⁴⁴ Un análisis integral de la interrelación de las reformas en los campos institucional y económico se encuentra en *Paradojas de la modernidad*, de Fernando Calderón y Roberto Laserna, (La Paz; Fundación Milenio, 1995). Análisis específicos de cada una han sido reunidos en dos volúmenes editados en 1998 y 2000 con el título: *Las reformas estructurales en Bolivia*, (La Paz; Fundación Milenio).

El reconocimiento de estos problemas ha llevado a realizar esfuerzos para mejorar la gestión institucional a través de la promulgación de normas como el Estatuto del Funcionario Público, la Reforma Educativa, y la Reforma en Salud; la reestructuración de la Aduana Nacional, considerada una de las instituciones que mayores deficiencias presenta.

Otro ámbito que ha merecido atención es el de la justicia. Se reconoce su importancia no sólo desde la perspectiva de que el país pueda contar con reglas del juego claras que den credibilidad al sistema, sino también como una forma de asegurar la vigencia de los derechos humanos y la incorporación del enfoque de género. La justicia es una de las instituciones que menor credibilidad tiene entre la población debido a los visibles hechos de corrupción y cohecho a los que este sistema ha dado lugar. Por ello se ha impulsado reformas dirigidas, principalmente, a la creación de órganos independientes de apoyo a los derechos humanos y otros que garanticen la transparencia del sistema judicial. Instituciones como el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional y el Consejo de la Judicatura y la promulgación del nuevo Código de Procedimiento Penal, responden a estas necesidades.

Otro tema en la agenda de la justicia nacional es la situación de inequidad a la que la legislación actual somete a las mujeres. La promulgación de la Ley contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica es un avance en este sentido, si bien su aplicación en el ámbito de la justicia es aún incipiente.

Una reforma de especial relevancia desde la perspectiva de la equidad y de construcción de ciudadanía fue la Ley de Participación Popular (LPP), promulgada en 1994. Esta reforma apunta a la descentralización del uso de los recursos públicos a nivel del municipio y a la transformación en la relación Estado-sociedad al crear mecanismos de redistribución de los recursos de la coparticipación comunitaria y promover la presencia organizada de la comunidad local, cuyos representantes integran el Comité de Vigilancia, encargado de hacer seguimiento a la gestión municipal. Amplía la jurisdicción municipal al entorno rural que la circunda, con lo que se manifiesta la presencia de la población rural hasta entonces excluida de la representación local. Hoy lo local y lo territorial son nuevos referentes que están vinculados a una comunidad organizada, a la cual se otorga personería jurídica, respetando sus formas de organización y costumbres en la elección de representantes.

La Ley transfirió a los gobiernos municipales la administración, mantenimiento y renovación de la infraestructura de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro-riego. Se abrieron espacios de representación para la gente y se establecieron mecanismos de

articulación de demandas y organización de intereses de los pobladores con la elaboración del Plan Operativo Anual (POA).

La distribución de los recursos de la coparticipación tributaria según un principio de equidad por habitante tuvo un importante efecto redistributivo. En 1993, 92% de los recursos destinados a los municipios se distribuía entre las capitales de departamento, y sólo 8% iba al resto del país. En 1995, en cambio, las ciudades capitales recibieron el 39% de esos recursos y 61% fue para el resto de los municipios.

El ámbito local es un lugar privilegiado de construcción de ciudadanía, por la importancia que tienen los municipios en la gestión y ejecución de políticas vinculadas al desarrollo humano y porque promueven una participación y fiscalización que facilitan la articulación de demandas y el intercambio socio-político en la comunidad. Este entramado de relaciones y cultura institucional constituye un importante *capital social*, con normas compartidas de comportamiento cívico que crean confianza y legitimidad, promueven la interacción social y la resolución de conflictos, permitiendo establecer condiciones favorables para el fortalecimiento de una *gobernabilidad democrática*. La participación cívica impulsa el surgimiento de normas de reciprocidad que facilitan la comunicación y el intercambio entre grupos, abriendo espacios de deliberación entre actores sociales y con el Estado.

Los Informes de Desarrollo Humano en Bolivia (1998 y 2000) muestran que estas relaciones de reciprocidad y solidaridad tienen una presencia más fuerte en las zonas rurales que en las urbanas, donde tradicionalmente acompañan a las actividades productivas, los servicios locales, la construcción de caminos y de sistemas de riego. En cambio en las ciudades la participación se da principalmente en actividades religiosas o de esparcimiento y, en menor grado, en la mejora de las condiciones de vida en el barrio, salvo entre los grupos de población pobre y migrante. En la ciudad hay retraimiento y ruptura de los lazos sociales en diferentes ámbitos de la vida de la comunidad, de las relaciones de trabajo y en la familia.

El capital social asume características que varían según los municipios y que inciden en el desarrollo de la cultura institucional. En los municipios pequeños y más pobres hay un limitado acceso a recursos materiales y humanos que reduce la capacidad de gestión y limita también el desarrollo de capacidades, en un círculo que se refuerza a sí mismo. Las élites juegan un importante rol en estos procesos. Aquéllas con mayor capacidad de diálogo y de negociación son también las que resuelven los problemas por medio de acuerdos, promoviendo la participación popular, el fortalecimiento de redes entre actores de la comunidad y el desarrollo institucional del municipio.

Las aspiraciones de la población tienen más posibilidad de hacerse efectivas cuando existen espacios de expresión y deliberación que permiten establecer acuerdos y organizar la acción comunitaria. Si esto es así a nivel local, lo es también en la articulación de demandas y niveles de representación en el ámbito departamental y nacional, y cobra especial importancia en un mundo globalizado que presenta retos que deben ser enfrentados con estrategias nacionales coherentes y concertadas. Los informes de Desarrollo Humano citados muestran la importancia de estos temas en Bolivia, pero también constatan las limitaciones existentes para satisfacer demandas de mayores oportunidades y bienestar, mejor educación, más justicia y una mayor participación en las decisiones.

Las instituciones son espacios de relacionamiento e intercambio entre las personas que contribuyen al desarrollo humano cuando dan lugar a procesos de deliberación y abren posibilidades para la expresión de demandas y la organización de la acción colectiva. Esto crea confianza, fortalece las redes de solidaridad, afianza la gobernabilidad y promueve la legitimidad de las propias instituciones.

El *Diálogo Nacional* promovido por el gobierno a fines de 1997 tenía por objeto abrir espacios de acuerdo entre la sociedad civil y el Estado que contribuyeran al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Fue una experiencia que logró una importante presencia de diversos sectores de la sociedad que, sin embargo no avanzó en el establecimiento de mecanismos de institucionalización, participación y seguimiento. Ello ha dado lugar a cierto escepticismo frente a la realización de un nuevo Diálogo centrado en la lucha contra la pobreza.

La transición a la democracia en Bolivia fue un proceso complejo que incluyó cambios importantes en la *cultura política* y en la *estructura social del país*. Ha requerido crear bases de una nueva cultura política, basada en el respeto de la diversidad y a los derechos humanos, que favorece una interacción política en términos de concertación y tolerancia más que de enfrentamiento y conflicto.

Las *transformaciones institucionales* requeridas por este proceso avanzan lentamente y se van adecuando progresivamente a las exigencias de una *sociedad compleja y heterogénea* que demanda mejores condiciones de vida y más participación. La participación popular, como parte del proceso de descentralización y de reforma del Estado introdujo un efecto de distribución igualitaria de los recursos de coparticipación y organizó la gestión municipal con mecanismos de articulación de demandas y canales de representación de la comunidad organizada.

Este nuevo contexto de reformas del Estado, favoreció la construcción democrática y de ciudadanía y abrió nuevos espacios de desarrollo humano especialmente en las áreas rurales. Los avances logrados hasta hoy son importantes, pero aún subsisten problemas que requieren respuesta, sobre todo de orden institucional. Los cambios introducidos a nivel departamental han creado un cierto grado centralismo, y no se han desarrollado, paralelamente, mecanismos claros de relacionamiento entre los niveles municipal, departamental y nacional ni procesos de desarrollo regional que contrarresten los efectos atomizadores de la municipalización, particularmente en áreas de población dispersa y muy pobre.

La sociedad boliviana posee un capital social y capacidades colectivas que tienden a fortalecer las redes y lazos de solidaridad en la comunidad, el trabajo y la familia. Por su proximidad con la vida cotidiana y la mayor confianza que la gente tiene en las autoridades locales respecto de las departamentales o nacionales, el municipio constituye un ámbito de especial relevancia para la consolidación institucional. Dada la *diversidad y heterogeneidad* del país, el capital social asume características diferentes en distintos contextos. Hay vida asociativa más intensa y mayor confianza en las instituciones en las zonas rurales y en el oriente del país. La gente aspira a mayor bienestar, igualdad de oportunidades y participación. Sin embargo, la exclusión y falta de equidad generan inseguridad, desconfianza y abonan el terreno para el enfrentamiento y los conflictos.

6.2.1 Poder Ejecutivo

La enorme importancia de la minería, concentrada en el occidente altiplánico y en torno a la cual giraba toda la actividad económica y política, determinó que Bolivia se organizara como un régimen unitario y que toda propuesta de descentralización política terminara solamente como curiosidad o extravagancia intelectual.

La centralización del poder en el Presidente fue considerada a lo largo de la historia como necesaria para mantener y promover la unidad nacional, y el país prácticamente nunca optó por salidas parlamentarias o colegiadas para enfrentar o resolver situaciones de crisis. La conformación de “asambleas constituyentes” obedeció al interés que tenían los caudillos que ya ocupaban la presidencia para legalizar su situación o, en su caso, prolongarla. De hecho, el único poder institucional que tiene la misma edad de la República es la Presidencia.

Según la Constitución Política del Estado el Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente, quien es asistido en el nivel central por su gabinete de ministros, secundados a su vez por viceministros y éstos por directores. En el ámbito descentralizado es asistido por los

Prefectos de Departamento, apoyados por directores en correspondencia aproximada a las áreas ministeriales. Es atribución presidencial la designación de ministros, viceministros y prefectos.

En la práctica, tales designaciones son cuidadosamente negociadas en la conformación de la coalición gobernante, dando lugar a una práctica conocida como el “cuoteo” político que, a pesar de ser un instrumento eficaz para la formación de coaliciones, ha provocado el repudio de la población debido a la larga historia de aprovechamiento prebendal de los recursos públicos. Esta práctica no se originó con la democracia y, aunque no ha sido superada del todo, las reformas introducidas la redujeron con la disminución misma del aparato estatal y su paulatina institucionalización. Pero más allá de lo que se ha logrado, y de que las coaliciones sean inevitables por la dispersión del voto de los electores, esta práctica refuerza la convicción de que los cargos públicos son asignados por mérito político y no por capacidad profesional, técnica o de gestión.

Los prefectos encabezan la gestión pública en los departamentos y tienen bajo su dependencia a los subprefectos en las provincias y a los corregidores en los cantones, y son asistidos por los directores de área que administran el aparato estatal y gestionan las inversiones públicas en la región. Los subprefectos y corregidores tienen atribuciones limitadas y carecen de recursos, por lo que su función real se limita a actuar como enlaces de las comunidades con la prefectura. Los directores sí tienen mayores atribuciones y cuentan bajo su dependencia con personal técnico y administrativo para diseñar y supervisar proyectos importantes de inversión pública.

Las prefecturas han estado en el centro de un importante debate político sobre la descentralización que fue, probablemente, la primera iniciativa específica de reforma estatal que se planteó durante la transición democrática, ya en 1981. No se trataba de un tema novedoso ya que recogía una preocupación esporádicamente planteada en el debate nacional, pero que empezó a tener relevancia debido a la nueva configuración regional del país, signada por la emergencia de Santa Cruz en el oriente y la pérdida de la importancia económica del altiplano.

Las propuestas descentralizadoras buscaban convertir a las prefecturas en gobiernos departamentales, ampliando la participación ciudadana en su conformación ya sea mediante la elección directa de autoridades o la creación de órganos colegiados elegidos por voto popular.

La reforma constitucional de 1995 zanjó momentáneamente el debate al determinar que la designación de prefectos es atribución presidencial, por tanto no sujeta a procedimientos electorales, y creando Consejos Departamentales compuestos por representantes de las provincias que deben ser elegidos por los Concejos Municipales.

Los Consejos Departamentales no intervienen en la designación o remoción de prefectos o directores pero sí deben aprobar el presupuesto departamental y fiscalizar su aplicación, y se espera que actúen como enlaces entre los municipios y las prefecturas. Como parte de esta reforma se transfirieron responsabilidades y recursos a las prefecturas, especialmente en lo que concierne a la gestión de los recursos humanos de educación y salud, y a la inversión pública en infraestructura de riego, transportes, electrificación y saneamiento básico⁴⁵.

En la práctica, los Consejos Departamentales han resultado excesivamente débiles pues carecen de instrumentos para influir sobre las decisiones prefecturales, y los prefectos siguen siendo percibidos más como representantes del poder central que como actores claves del desarrollo, por lo que en la percepción común la descentralización regional es todavía una tarea pendiente⁴⁶. La descentralización, sin embargo, se ha conducido también por el cauce municipal, particularmente desde 1994 cuando se aprobó la Ley de Participación Popular a cuyo impacto nos referimos posteriormente.

6. 2.2. Poder Judicial

El Judicial es el poder institucional más antiguo y quizás por eso, para la República, resultó siempre algo sospechoso. No debe olvidarse que Bolivia se fundó en torno a la Audiencia de Charcas, que era un tribunal colonial de carácter predominantemente jurídico

⁴⁵ Las Prefecturas administran las regalías departamentales, que son impuestos a la explotación de los recursos naturales. Las regiones que carecen de ellas reciben transferencias directas de compensación que son calculadas en relación a los recursos por regalías que recibe el resto de las regiones. Adicionalmente, las Prefecturas acceden mediante proyectos a recursos de los Fondos de Desarrollo Regional y de Inversión Productiva Social (originalmente era el Fondo Social de Emergencia, constituido en 1985 para moderar los impactos del ajuste estabilizador con la creación de empleos y la expansión de infraestructura pública).

⁴⁶ Una colección de ensayos sobre el tema se encuentra en: *La descentralización que se viene*, (La Paz, ILDIS, 2003). A tiempo de redactar estas notas el movimiento descentralista ha cobrado nueva vigencia debido a la revitalización del regionalismo cruceño y a las tensiones generadas por la beligerancia con que se ha expresado en los últimos tiempos el movimiento indígena del altiplano aymara. Como en otros momentos, el debate es apasionado entre quienes perciben riesgos para la unidad nacional en toda demanda descentralizadora, y quienes creen que ésta bastará para resolver sus problemas. Las circunstancias actuales muestran que hay un riesgo real de fragmentación nacional basado en la lucha por la apropiación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

que terminó disputando poder político a los virreinos. Institucional y culturalmente, la Audiencia se prolongó en la Corte Suprema de Justicia, que aún conserva como sede de sus funciones la antigua ciudad de Charcas, hoy Sucre⁴⁷. Podría decirse, por tanto, que la Corte ha encarnado la continuidad colonial sin que se le conceda nunca, sin embargo, el nivel de reconocimiento y respetabilidad que tuvo su antecesora, probablemente para evitar que funcione efectivamente como un poder.

En los últimos años las reformas que más han afectado al Poder Judicial han sido la creación del Tribunal Constitucional, que retiró el tratamiento de los temas constitucionales de las atribuciones de la Corte Suprema, y del Consejo de la Judicatura, que liberó a la Corte de la administración del aparato judicial.

Pero el cambio más importante para el conjunto, y sobre todo para la población, ha sido la aprobación y vigencia gradual del nuevo Código de Procedimiento Penal. Este ha cambiado radicalmente las funciones de los jueces y fiscales al introducir el sistema de oralidad con jurados ciudadanos en los juicios, y al permitir que las controversias y los delitos con daño puedan resolverse mediante la negociación y el arbitraje.

Aunque todavía hay dificultades reglamentarias para darles vigencia, en estas normas también se han incluido las que reconocen el derecho consuetudinario que se aplica en las comunidades indígenas con arreglo a sus tradiciones, siempre que no contradigan los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

6.2.3. Poder Legislativo

El poder menos estable en la vida republicana ha sido el Legislativo. Salvo en algunos periodos breves, especialmente cuando se formaba en torno a caudillos autoritarios, el parlamento boliviano ha sido bicameral, con un senado o cámara alta encargado de ejercer la representación igualitaria de los nueve departamentos en que está dividida la república, y una cámara baja formada por diputados que tiene la representación poblacional.

Las formas de elección de estos representantes han cambiado a lo largo del tiempo y en la actualidad se eligen tres senadores por departamento, correspondiendo dos a la primera mayoría y uno a la segunda. La cámara baja está compuesta por 130 diputados, la mitad de

⁴⁷ La Corte Suprema es el tribunal de máxima instancia salvo en asuntos constitucionales. Sus miembros son elegidos por el Congreso y duran en sus funciones 10 años. Y existen Cortes Superiores en cada uno de los 9 departamentos, que son distritos judiciales. Las cortes funcionan en pleno y en salas especializadas para tratar materias de derecho penal y de derecho civil. Por debajo de las cortes están los juzgados de partido en materia penal y en materia civil, y los juzgados de familia.

los cuales se elige por mayoría simple en circunscripciones electorales y la otra mitad por lista de acuerdo a la proporción obtenida por los partidos en cada departamento. En la asignación del número de diputados que corresponde a cada partido se da prioridad a la elección uninominal, de modo que la asignación de los diputados por lista es complementaria y tiene el objetivo de mantener la proporcionalidad y permitir la presencia de minorías políticas.

La introducción de diputados elegidos por mayoría simple en circunscripciones fue reincorporada a la democracia boliviana en la reforma constitucional de 1995 con el objetivo de mejorar la representatividad del Congreso y vincular más estrechamente la labor parlamentaria a la dinámica política local. Esta reforma se puso en práctica recién en 1997 demostrando de inmediato su eficacia para incorporar al Congreso a líderes locales vinculados a sindicatos, comités cívicos, comunidades indígenas, medios de comunicación, actividades deportivas y artísticas y, naturalmente, también municipales. Pero el costo de esa renovación del Congreso fue una disminución en la cohesión de los partidos y en la eficiencia misma del Parlamento debido a la poca experiencia legislativa y política de muchos de los nuevos diputados⁴⁸13. En las elecciones de 2002 se abrieron aún más las puertas de acceso al Congreso pero con las mismas consecuencias de debilitamiento de los partidos y de la actividad legislativa y fiscalizadora. Es paradójico que justamente debido a su eficacia esta reforma haya debilitado al Congreso. Obviamente, este impacto es de corto plazo y puede revertirse con la experiencia que adquieran los propios votantes, siempre que tengan la paciencia necesaria para que las nuevas instituciones maduren.

Las dos Cámaras del Congreso funcionan por separado, y lo hacen en plenarias y en comisiones. Eventualmente se convoca a ambas Cámaras para sesiones conjuntas, especialmente cuando se trata de elegir o designar autoridades. La Presidencia del Congreso la ejerce el Vicepresidente de la República, elegido junto al Presidente, a quien sustituye en casos de ausencia o impedimento. El Vicepresidente es también Presidente nato del Senado. Esto no impide que los senadores elijan su propia directiva al igual que los diputados.

Una ley puede originarse en cualquiera de las Cámaras y una vez aprobada pasa a revisión de la otra. Una modificación obliga a remitir el texto a la cámara de origen, pero

⁴⁸ Por su carácter territorial, el discurso electoral de los candidatos a diputados uninominales tiende a centrarse en ofertas localistas: obras, inversiones, proyectos, reproduciendo el estilo de competencia de las elecciones municipales aunque en este caso, obviamente, con mayores dificultades para cumplir las promesas y, por eso mismo, con mayores riesgos de defraudar al electorado.

solamente entra en vigencia cuando el Presidente de la República, que tiene derecho de vetarla, la promulga.

En la práctica se evitan muchos de estos pasos legislativos con negociaciones previas entre el Ejecutivo y su mayoría legislativa, aprobando leyes en forma expedita en sesiones de Congreso. De hecho, las leyes más importantes fueron aprobadas de esta manera a iniciativa del Poder Ejecutivo, por lo que para muchos resulta innecesario el sistema bicameral. Incluso se argumenta que este procedimiento fuerza las reglas y, por ignorar a la oposición, ha sido criticado como un “rodillo parlamentario” poco democrático.

Además de las comisiones, organizadas por campos temáticos, los parlamentarios se organizan en brigadas departamentales, manteniendo oficinas en sus departamentos. En muchos casos se practica la rotación de cargos de modo que todos sus miembros asuman temporalmente la conducción de la brigada. El trabajo de las brigadas suele estar muy vinculado al de las Prefecturas y Municipalidades, a las cuales apoyan con gestiones destinadas a mejorar su dotación de recursos o canalizar inversiones y donaciones. Por ese mismo hecho, aunque hay rivalidades y tensiones, las brigadas muestran en general una imagen de menor beligerancia o sectarismo político.

En los últimos años se han elegido, posesionado y remunerado también a los parlamentarios suplentes, con la intención de que se mantengan activos en las regiones y sirvan de enlace con las brigadas. Pero como éstos siguen viviendo en su lugar de origen, desempeñando sus labores habituales, la gente en general tiene la percepción de que ganan sueldos sin trabajar y ello ha contribuido al descrédito de la “clase política”. Todas las iniciativas planteadas para que los suplentes sean remunerados solamente cuando pasen a la actividad han sido ignoradas por los partidos, ya que en los hechos esto les permite contar con una plantilla de dirigentes remunerados para realizar actividades proselitistas en la región, o para retribuir favores a dirigentes sociales que pueden canalizar apoyo en momentos electorales o de movilización.

6.3. Poderes complementarios

6.3.1. Municipal

La Ley de Participación Popular transformó radicalmente la estructura local del Estado municipalizando todo el territorio nacional y fortaleciendo a los gobiernos locales con

una significativa transferencia de recursos y atribuciones⁴⁹. Las alcaldías tenían anteriormente jurisdicción urbana y sus límites eran definidos por el Senado. Disponían de escasos recursos y solamente en las ciudades grandes podían ofrecer algunos servicios a su población. La Ley dispuso el funcionamiento de una alcaldía en cada una de las 314 Secciones de Provincia (una circunscripción administrativa inferior a la Provincia y compuesta por Cantones), otorgándoles por tanto jurisdicción territorial, tanto urbana como rural. Cada municipalidad cuenta con un Concejo elegido mediante lista por votación directa de la población, y un Alcalde a cargo de la parte ejecutiva. El Alcalde es elegido directamente por voto popular si es que alcanza mayoría absoluta. En caso contrario, es el Concejo elegido al mismo tiempo el que lo designa tomando en cuenta a los dos candidatos que obtuvieron mayor votación.

El carácter participativo de la reforma municipal proviene del hecho de que además de establecer la elección directa de alcaldes y concejos municipales por voto individual de los ciudadanos, se crea en cada municipalidad un comité de vigilancia formado por las organizaciones de base, vecinales y campesinas, con derecho a intervenir en la formulación de los planes municipales, a supervisar las obras y a dar seguimiento a la ejecución presupuestaria. Así, cada ciudadano participa a título individual en la elección de los concejales, y a título colectivo, como parte de una organización social, en la designación del comité de vigilancia. Además, la Ley dispone que los ciudadanos también tengan la oportunidad de intervenir en la formulación de los planes operativos anuales y de los planes de desarrollo municipal, pues ellos deben ser elaborados periódicamente siguiendo metodologías participativas y son un requisito indispensable para acceder a las transferencias fiscales.

Los concejales municipales se eligen por lista encabezada por los candidatos a alcalde. Como se dijo antes, si ninguno logra mayoría absoluta, el concejo elige entre los dos más votados. Al cabo de un año, mediante voto de censura, puede cambiar su decisión y elegir otro alcalde de entre sus miembros. El problema es que, con este sistema, la población vota por un alcalde pero en los hechos elige concejales, y, como lo hace mediante lista, es frecuente que no conozca a quienes luego se reclamarán sus representantes.

⁴⁹ El tema ha concitado una gran atención analítica y existe una abundante bibliografía al respecto. Un texto titulado: *Aprediendo la participación popular* (Editado por la Secretaría Nacional de Participación Popular en 1996), reúne varios y diversos análisis iniciales sobre el entonces denominado modelo boliviano de descentralización. La Paz. Otro texto interesante que reúne artículos y ensayos de varios autores es *Democracia y participación popular*, (La Paz; CESU-ILDIS). Ha editado una colección de 30 ensayos en dos tomos bajo el título *Municipalización: diagnóstico de una década*, (La Paz; USAID-ILDIS).

Aunque es sencillo, este procedimiento genera concejos poco representativos y produce caudillos locales sin mejorar la capacidad política ni la eficacia de gestión de las municipalidades. A pesar de ello, se trata de una de las reformas más exitosas por su contribución a la ampliación de los derechos ciudadanos, a la equidad territorial de las inversiones públicas y a la expansión de la cobertura institucional del estado democrático hacia toda la población y el territorio nacionales.

Esta reforma adquiere mayor sentido con la transferencia de atribuciones y recursos a las municipalidades. Además de la provisión de servicios básicos y la administración de los espacios públicos, incluidos los mercados, las municipalidades han pasado a administrar toda la infraestructura de educación, salud, riego y caminos vecinales, de cuyo mantenimiento y expansión son también responsables.

Para tales fines, se recurrió a un mecanismo de distribución de recursos hacia las municipalidades que ya estaba funcionando desde la primera etapa del ajuste estructural, que es el de coparticipación tributaria. Con este procedimiento, una parte de las recaudaciones impositivas se distribuyen automáticamente a las cuentas de los gobiernos comunales. Con esta reforma se aumentó la proporción al veinte por ciento y se determinó que su distribución sea en proporción a la población de sus jurisdicciones. Adicionalmente, las municipalidades pueden disponer de los ingresos que recauden por impuestos a los inmuebles y vehículos, por la venta de servicios y por tasas y patentes, pero éstos rubros tienen importancia solamente en las ciudades grandes. Las alcaldías pequeñas y en especial las que son predominantemente rurales no recaudan tributos a la propiedad pues el impuesto a la tierra, sea agrícola o ganadera, es prácticamente inexistente en el país.

Con todo, uno de los impactos de la reforma es que la inversión municipal se ha multiplicado varias veces, pasando de 77 a 321 millones de dólares entre 1994 y el 2002⁵⁰. En términos relativos, el peso de la inversión municipal en el total de la inversión pública, que apenas alcanzaba al 6 por ciento antes de la reforma, ha pasado a casi el 27 por ciento, con un fuerte énfasis en la expansión de los servicios de educación, salud y saneamiento básico.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, formulada a través del Diálogo Nacional II y en torno a la iniciativa de alivio de la deuda (HIPC), está basada en la

⁵⁰ En 1998 alcanzó cifras aún mayores pero la recesión ha disminuido las recaudaciones y por tanto también las transferencias automáticas a las municipalidades. Los datos corresponden al gasto capital y provienen de la Unidad de Programación Fiscal del Ministerio de Hacienda, citados por José Antonio Terán C. en “Relaciones Fiscales intergubernamentales”, *Municipalización: diagnóstico de una década* (op. cit. P. 187).

capacidad de inversión que han desarrollado los municipios, que reciben los recursos de esa iniciativa en proporción a la prevalencia de pobreza –medida por la insatisfacción de necesidades básicas– en sus jurisdicciones.

6.3.2. Electoral

El sistema electoral boliviano descansa en la definición del voto como un derecho y como una obligación, y en la definición de la ciudadanía como el derecho a elegir y a ser elegido⁵¹.

Desde mediados de los años 50 el voto es universal para todos los ciudadanos que residan o se encuentren en el país⁵². La votación es obligatoria y ese derecho ha sido ampliado durante la reforma constitucional de 1995 a todos los bolivianos mayores de 18 años⁵³. Aunque en cada elección se definen mecanismos de coerción para asegurar esa obligación, en la práctica no se ha logrado convencer a cerca de un cuarto de votantes que se abstienen regularmente de hacerlo.

Para garantizar esos derechos se ha formalizado la existencia de un poder electoral de funcionamiento permanente, que además ha asumido otras funciones relacionadas con el registro civil y la identificación.

La Corte Nacional Electoral es presidida por un cuerpo colegiado de siete personas elegidas por dos tercios del Congreso, que también elige a su Presidente, y en cada departamento funcionan también cortes elegidas por el Congreso. Estos funcionarios organizan y supervisan todos los procesos electorales y asumen la máxima capacidad decisional en los días de elecciones. Bajo su dependencia funcionan las oficialías de registro civil que, en algunos departamentos, son también notarías electorales. La tarea de éstas es registrar a los ciudadanos como electores, quienes no podrían ejercer su derecho a votar o participar como candidatos si no cumplieran esta obligación. Las cortes electorales resuelven las quejas y atienden los problemas propiamente electorales, pero no tienen atribuciones para

⁵¹ En la Constitución se define la ciudadanía por el derecho de elegir y de ser elegido (art. 40).

⁵² Periódicamente se discute la posibilidad de ampliar el voto a los bolivianos que residen en el exterior. Además de los problemas económicos y de logística, quienes se oponen a ello argumentan que su votación distorsionaría los resultados sin afectarlos, por lo que serían votos sin responsabilidad y probablemente basados en un conocimiento inadecuado de los candidatos o de la situación del país. Quienes lo promueven, por su parte, señalan la necesidad de comprometer y atraer a esos migrantes, alentando su retorno al afianzar su identificación con el país y los procesos que vive.

⁵³ Por la definición de ciudadanía destacada en nota anterior, a veces se denuncia una supuesta discriminación de los jóvenes porque teniendo derecho de elegir enfrentan requisitos mínimos de edad que los excluyen de postular a cargos públicos (35 años a la Presidencia y al Senado, 25 a la Cámara de Diputados, etc.).

modificar los cálculos de las mesas electorales. En el peor de los casos pueden, a demanda de ciudadanos o partidos, anular los resultados de alguna mesa y convocar, en plazo breve, a los votantes de la mesa anulada para que vuelvan a ejercer su derecho.

En las mesas electorales la autoridad la ejercen los jurados, que son designados por las cortes mediante sorteo entre los electores inscritos en la mesa. Los jurados reciben instrucción previa, no pueden rechazar su designación salvo causales comprobadas de fuerza mayor, y tienen derecho a disfrutar de un día de tiempo libre luego de las elecciones. Las cortes electorales tienen también cierta tuición sobre los partidos políticos pues no solamente les otorgan o retiran la personalidad jurídica, sino que están encargadas de canalizar hacia ellos las subvenciones que les otorga el Estado y fiscalizar el uso de sus fondos para actividades de proselitismo y educación cívica.

Para obtener personalidad jurídica los partidos, además de presentar su programa y lograr la aprobación de sus reglamentos, deben registrar un número de votantes equivalente al dos por ciento de los votos válidos, alrededor de 50 mil personas, presentando para ello libros notariados con firmas identificables, y para mantener personalidad jurídica, no pueden dejar de participar en dos elecciones consecutivas, solos o en alianza, obteniendo por lo menos el tres por ciento de los votos válidos.

Aunque las normas eran flexibles y permitieron en los hechos el surgimiento de nuevos partidos, el sistema en su conjunto fue caracterizado de “monopólico” y dio lugar a la promulgación de una “Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas” que, en la práctica, ha facilitado el retorno de los “taxi-partidos” que fueron tan duramente criticados durante la transición a la democracia⁵⁴.

Esta estructura institucional es relativamente reciente y ha demostrado que puede garantizar la transparencia de los actos electorales, que estaban tradicionalmente afectados por diversas formas de fraude y manipulación. No es que éstos hayan desaparecido del todo, pero se ha comprobado que pueden ser detectados más rápidamente y que sus efectos

⁵⁴ Los partidos pequeños eran denominados risueñamente como “taxi-partidos” aludiendo al hecho de que su militancia apenas cabía en un taxi. La crítica a los partidos parecía apuntar a la incorporación al sistema político de las organizaciones sociales ya existentes con la idea de promover formas de democracia directa, pero la nueva Ley ha dado lugar a la formación de más de 500 partidos locales que se atribuyen la representación “ciudadana” sin haber pasado otra prueba que la de haber satisfecho los nuevos requisitos mínimos de participación electoral: 2 por ciento en su jurisdicción. Hay casos en que basta una firma para inscribir a una agrupación ciudadana (en las provincias de Litoral y Mejillones por ejemplo). Y muchos en que con menos de 10 firmas se satisface el requisito. El umbral más grande corresponde a la ciudad de Santa Cruz, 6 mil firmas, donde se han registrado 25 fórmulas para las elecciones municipales de diciembre de 2004.

perniciosos pueden ser corregidos. El desarrollo de las cortes es, sin embargo, desigual, y sus sistemas de registro todavía no han sido completamente digitalizados.

Por otro lado, aunque la norma señala que el servicio de identificación nacional debe estar bajo la autoridad de la Corte Nacional Electoral, aún sigue en manos de la Policía Nacional que obtiene recursos significativos por su administración y se ha resistido a transferirlo. El problema no es solamente burocrático puesto que cerca del diez por ciento de la población nacional carece de documentos identificatorios y por ello tiene severas limitaciones para disfrutar de sus derechos. Este problema es particularmente serio para algunos grupos poblacionales, especialmente de mujeres e indígenas. Esto sin contar que, con frecuencia, la población en general ve afectados sus derechos por ineficiencias del servicio: pérdida de documentos, registros erróneos, demoras injustificadas, duplicaciones.

En los últimos años se intentó poner en marcha el Registro Único Nacional como un sistema inicialmente paralelo de identificación que se esperaba sustituyera al vigente, pero la falta de continuidad y la persistencia de discrepancias burocráticas lo frustraron y queda como una tarea pendiente.

6.3.3. Regulatorio y fiscalizador

Una de las primeras instituciones en ser modificadas, poco después de iniciado el ajuste estructural, fue la Contraloría General de la República. El Contralor es designado por el Presidente de una terna aprobada en el Senado, y tiene un mandato de diez años. Pero más importante que la organización interna, la reforma reemplazó el sistema de control fiscal previo, mediante el cual un funcionario de la contraloría verificaba todo el movimiento contable de las entidades públicas al momento de efectuarse, por un sistema de control posterior, mediante auditorías, que no solamente deben verificar el cumplimiento de las formalidades contables, sino el logro de resultados.

La intención fundamental de la reforma fue la de responsabilizar a los funcionarios por el desempeño de su labor, puesto que el anterior sistema había terminado sirviendo de pantalla y cobertura al uso abusivo y discrecional de los recursos públicos. El funcionario de control previo terminaba más identificado con la institución que supuestamente controlaba y tendía a ayudar a que las autoridades cumplieran con las formalidades aunque no las respetaran.

Para reforzar este cambio se establecieron también penalidades rigurosas a los funcionarios, cuya responsabilidad por la gestión se extiende a sus efectos y es imputable por varios años, si se detectan irregularidades o delitos, aún cuando haya cesado ya el desempeño

de sus funciones. Es difícil saber en qué medida esta norma ha reducido la corrupción pues nunca pudo saberse con certeza cuál era su magnitud, pero seguramente ha desalentado el uso arbitrario de recursos. Sin embargo, la norma ha sido criticada por ser excesivamente rigurosa, puesto que también resta flexibilidad a la gestión pública, y porque —se argumenta— solamente puede detectar la corrupción cuando el hecho ya se ha cometido.

Los defensores de la reforma destacan que los responsables de daño al Estado pueden ser obligados a resarcirlo, si se completan todos los pasos del proceso, pero sobre todo que mediante este sistema se ha avanzado en la promoción del deber de rendir cuentas (*accountability*) para los funcionarios.

Luego de casi trece años de funcionamiento de esta nueva Contraloría, se ha empezado a discutir la necesidad de crear una Procuraduría General y una Auditoría General que permitan especializar las labores de prosecución y defensa jurídica de los intereses del Estado, diferenciadas de las de control y fiscalización, pero ya no solamente desde el punto de vista del cumplimiento de formalidades contables, sino del logro de resultados, el cumplimiento de los objetivos y la responsabilidad de la acción pública. En agosto de 2002 se aprobó una Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución incluyendo estas propuestas, pero no alcanzaron a aprobarse en la siguiente legislatura que, presionada por las circunstancias, se concentró en la inclusión de la figura de Asamblea Constituyente para abrir paso a un proceso de reformas más amplio y expedito, donde tal vez se traten estos temas.

En el campo regulatorio se han registrado también cambios importantes. Aunque algunas superintendencias existían ya, durante los últimos diez años se ha buscado fortalecer la regulación a través de la conformación de tres sistemas regulatorios. El de Regulación Sectorial (SIRESE), que otorga concesiones para la explotación de bienes públicos y regula la calidad y los precios de los servicios a través de las superintendencias de telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad, transportes y servicios básicos. El Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), que norma y supervisa las actividades financieras a través de tres superintendencias: de Recursos Jerárquicos, de Bancos y Entidades Financieras, y de Pensiones, Valores y Seguros. Y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) que, a través de las

Superintendencias Forestal y Agraria otorga y supervisa concesiones para la explotación de bosques naturales y administra la dotación de tierras. Se halla bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Además se ha creado también una Superintendencia de Servicio Civil encargada de instituir y promover la carrera del funcionario público. Las superintendencias

son parte del Poder Ejecutivo pero tienen independencia política y autonomía de gestión, y disponen de recursos propios para garantizarlo. Sus autoridades son designadas mediante procesos de selección de méritos y concertación con el Legislativo (el Senado aprueba ternas de las cuales el Presidente elige). Los superintendentes generales duran en sus funciones seis o siete años, según el caso, que son períodos más prolongados que los correspondientes al Presidente o los parlamentarios no pudiendo ser removidos salvo mediante procesos que aseguran que hay razones que lo justifican. Los superintendentes sectoriales ejercen el cargo durante cinco años. El desarrollo institucional de las superintendencias es bastante desigual, como lo son sus resultados, pero en general puede afirmarse que ya están ejerciendo un papel influyente en el uso de los bienes públicos. La normativa en que basan su funcionamiento todavía está sujeta a cambios que introducen cierta inestabilidad en su funcionamiento, pero parecen necesarios para adaptar instituciones que son muy nuevas en la cultura administrativa nacional a las condiciones específicas del país.

Como se trata de instituciones nuevas y poco conocidas por el público son, por ello mismo, muy vulnerables a los cambios de ánimo en la población. Para los políticos en general, y para los burócratas, las superintendencias representan un obstáculo que limita su acceso a recursos y por eso muchos se suman a los ataques que buscan desprestigiarlas y restarles credibilidad. No se trata de afirmar que todo lo que han hecho las superintendencias es perfecto y digno de defensa, pues algunas han cometido errores gravísimos y otras se han mostrado extremadamente tolerantes con particulares poderosos, pero una cosa es referirse a esos problemas para argumentar la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones y otra, muy distinta, es hacerlo para proponer su disolución y el retorno al sistema anterior.

Por último se ha instituido un poder moral, que es el del Defensor del Pueblo. La reforma constitucional creó esta institución como un mecanismo de defensa de la sociedad, en el mismo capítulo que trata del Ministerio Público. Su función es velar “por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos”. El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso con la votación de por lo menos dos tercios de sus miembros.

Al concluir el primer mandato de cinco años, la institución tenía uno de los más altos niveles de credibilidad política en el país. Había creado un sistema eficiente para registrar y procesar las quejas de los ciudadanos y, con ayuda financiera de la cooperación internacional,

llevó a cabo intensas campañas de concientización ciudadana promoviendo la defensa y el respeto de los derechos humanos. En situaciones de conflicto social intervino facilitando el diálogo y la negociación, coordinando esfuerzos con otras entidades como la Conferencia Episcopal y la Asamblea de Derechos Humanos. El aumento del número de personas que recurren al Defensor del Pueblo y la alta valoración de la que goza muestran que la institución ha contribuido a mejorar la calidad de la democracia en Bolivia⁵⁵.

La importancia de esta institución es tan grande que la designación del titular provocó una crisis política muy profunda en el 2003 y se considera que fue uno de los factores determinantes de la acelerada pérdida de credibilidad en la segunda gestión del Presidente Sánchez de Lozada, que concluyó con su forzada renuncia en octubre de 2003⁵⁶.

6.4. El Sistema Político

6.4.1 Los Partidos Políticos

El sistema electoral boliviano puede ser calificado de multipartidismo moderado con cierto dinamismo en su composición relacionado, precisamente, a los efectos de las reformas institucionales. Aunque ningún partido ha logrado mayoría absoluta, salvo en los ámbitos locales, dos partidos han conservado una base electoral relativamente consistente a lo largo de los últimos 20 años: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), fundado en los años 40 y protagonista central de todos los procesos de cambio empezando por la revolución nacional de los años 50 y continuando con las reformas contemporáneas, y el Movimiento de Izquierda

Revolucionaria (MIR), que nació en la lucha contra el autoritarismo en los años 70 y ha ejercido notable influencia desde entonces. Ambos sufrieron crisis internas y desmembraciones, pero lograron mantener también una base electoral relativamente estable en todo el país, alrededor de un quinto del electorado cada uno aunque, claro está, con variaciones regionales. Otro partido que jugó un papel protagónico desde la transición, es

⁵⁵ La misma institución se ha encargado de publicar sus informes anuales y otros análisis específicos de la situación de los derechos humanos en Bolivia y de las respuestas que ha producido el Defensor del Pueblo.

⁵⁶ La primera titular del Defensor del Pueblo, la periodista Ana María Romero de Campero, contaba con un amplio respaldo social e institucional pero no fue reelegida por el Congreso que era dominado por la coalición gubernamental. Ella misma encabezó posteriormente una huelga de hambre demandando la renuncia de Sánchez de Lozada en protesta por la forma violenta en que el gobierno estaba manejando la crisis. Posteriormente fue elegido como sucesor suyo en el cargo el abogado Waldo Albarracín, hasta entonces Presidente de la Asamblea de Derechos Humanos, una entidad fundada al calor de la resistencia a la dictadura del general Banzer (1971-1978).

Acción Democrática Nacionalista (ADN), sufrió un severo revés en las elecciones de 2002 y se encuentra en una profunda crisis a pesar de haber renovado su liderazgo luego de la muerte de su fundador, el Gral. Hugo Banzer Suárez. Una trayectoria similar ha seguido Unidad Cívica Solidaridad (UCS), fundada por el empresario cervecero Max Fernández, fallecido en un accidente de aviación.

Estos cuatro partidos, a los que puede añadirse el Movimiento Bolivia Libre (MBL) – un desprendimiento del MIR–, fueron el principal sustento del proceso de modernización aunque con muy diversos niveles de compromiso y convicción, como lo muestra la variable intensidad con que se han llevado a cabo las reformas en los gobiernos que, bajo distintas combinaciones, han formado estos partidos. Los líderes de los tres primeros, MNR, MIR y ADN han ejercido la presidencia en forma sucesiva, pero en los hechos solamente los del MNR, Paz Estenssoro (1985-1989) y Sánchez de Lozada (1993-1997 y 2002-2003), impulsaron con convicción las reformas, en tanto que los otros, Paz Zamora (1989-1993), Banzer (1997-2001) y Quiroga (2001-2002), administraron dubitativamente el proceso, sin interrumpirlo y culminando en algunos casos los acuerdos interpartidarios, pero aplicándolos con escasa convicción y en algunos casos proclamando su reticencia crítica y hasta ofreciendo su reversión durante las temporadas electorales.

En los hechos, esto ha implicado que el proceso de modernización careciera de continuidad y que fuera severamente afectado en su legitimidad, erosionando incluso la credibilidad de los partidos que lo han impulsado y gestionado⁵⁷.

En las elecciones de 2002 el apoyo que ellos recibieron en conjunto mermó considerablemente a favor de tres fuerzas políticas relativamente nuevas que se postularon como opciones contrarias al sistema político; como es el caso del partido del ex alcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa de Nueva Fuerza Republicana (NFR), al sistema económico, como es el caso del partido liderizado por el dirigente cocalero Evo Morales del Movimiento Al Socialismo (MAS), o al sistema cultural, como enfatiza el dirigente aymara Felipe Quispe del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP). Estos tres partidos se han nutrido de un amplio electorado flotante que es el que apoyó antes a ADN, UCS y CONDEPA

⁵⁷ Esta es una interpretación que contradice la comúnmente aceptada, que más bien enfatiza la continuidad del proceso con el argumento de que ninguna reforma ha sido efectivamente frenada o desmantelada. Pero lo cierto es que sí se han producido las diferencias que se señala demostrando que, en algunas ocasiones, una reforma inadecuadamente gestionada puede causar tanto daño como la ausencia de reforma.

(Conciencia de Patria) y cuya volatilidad demuestra también la ausencia de una hegemonía ideológica en el país.

Si se sumaran las votaciones de ambos grupos de partidos se observaría que hubo un virtual empate entre quienes objetan, por muy diversas razones, las orientaciones del proceso de reformas, y quienes las aceptan o apoyan, aunque con diferenciada convicción.

La balanza electoral en agosto de 2002 finalmente se inclinó a favor de este último grupo por la forma en que se traducen los resultados electorales en la composición del Congreso y en particular del Senado, y por la mayor experiencia de concertación de los partidos denominados “tradicionales”. Percibiendo la magnitud de la amenaza que representaba para ellos y para el proceso de modernización su propio sectarismo y la emergencia populista liderizada por los “nuevos”, finalmente lograron un acuerdo para elegir presidente a Gonzalo Sánchez de Lozada. Posteriormente NFR se sumó a esta coalición que, sin embargo, no logró cohesionarse.

En efecto, la coalición modernizadora estaba muy debilitada y dentro de las filas de los partidos que la conformaban surgieron profundas discrepancias que erosionaron su capacidad de gobernar. Ante la importancia creciente de la crítica populista, algunos sectores del MNR empezaron a mirar con nostalgia su pasado nacionalista, así como sectores del MIR intentaron volver a sus orígenes estatistas, afanados por recuperar de ese modo una raíz supuestamente popular.

Esta agregación de corrientes y tendencias en los partidos y el electorado con respecto a las reformas es solamente analítica. En los hechos no hay tal agregación sino, más bien, fuertes tendencias a la fragmentación y a la dispersión. No hay acuerdo entre los críticos de las reformas y tal vez aún menos entre quienes las soportan, y la diferencia está sobre todo en la forma explícita con que se expresan los primeros y el repliegue silencioso de los segundos. Con todo esto lo que se quiere es señalar que el sistema de partidos reflejaba la fragmentación política del país, frente a la cual ninguno demostraba tener capacidad de agregación ni fuerza de emisión ideológica. Los partidos bolivianos tienen en general un nivel muy bajo de institucionalización y son muy dependientes del liderazgo personal de sus dirigentes, y por tanto de cómo éstos organizan sus entornos, de cuáles son sus estados de ánimo o de qué capacidades disponen para moverse en diferentes coyunturas.

Pero es necesario reconocer que la forma caudillo que predomina en la mayor parte de los partidos no es un problema de los partidos sino que refleja las sensibilidades de la población o, podría decirse, la simplicidad de sus convicciones políticas. Los pocos partidos

que intentaron formas de organización más institucionales fracasaron electoralmente, como lo han hecho los que por razones fortuitas perdieron a sus caudillos⁵⁸.

La ley de partidos trató de expandir las reformas institucionales a estas organizaciones intentando forzar una modificación de sus características al establecer normas básicas a las que deberían sujetarse los partidos, como la elección competitiva de sus dirigentes, su renovación periódica, vigencia de estatutos y reglamentos con mecanismos de coerción, fiscalización y defensa del militante y transparencia en el manejo de recursos. Pero esta ley resulta tan ajena a la realidad interna de los partidos, a su práctica habitual y a la *cultura política* misma del electorado boliviano que no puede extrañar que en los hechos no se cumpla. Lo que no quiere decir que no haya que seguir intentándolo e impulsándolo si se quiere consolidar la democracia, puesto que ella requiere de la institucionalización de todos sus componentes.

Al parecer, la preocupante pérdida de confianza de la gente en los partidos no fue claramente percibida en ellos o, si lo fue, no pudo ser adecuadamente tratada. Un aspecto que sin duda contribuyó al deterioro de su posición fue la beligerancia con que se relacionan entre sí y su incapacidad para enfrentar la crítica que les han hecho desde los medios de comunicación, los líderes de opinión y los políticos emergentes, atribuyendo a los partidos todos los males del país, desde la corrupción hasta la pobreza, pasando por el escamoteo de la representatividad política y la dependencia internacional. Incluso se calificaba como “monopolio de la representación política” al hecho de que se crearon mecanismos de regulación que buscaban especializar e institucionalizar la actividad política, que es algo crucial para una democracia representativa que requiere justamente de una adecuada intermediación política⁵⁹.

⁵⁸ Puede mencionarse entre los primeros al Partido Demócrata Cristiano, al Partido Comunista Boliviano y al Movimiento Bolivia Libre, y entre los segundos a la Falange Socialista Boliviana, el Partido Socialista, Unidad Cívica Solidaridad y Conciencia de Patria. Una tipología social de los partidos se expone en el libro ya citado *Productores de democracia*.

⁵⁹ Era un absurdo hablar de monopolio cuando el sistema político boliviano había demostrado ser abierto y competitivo, pues no solamente cuenta con cerca de 20 partidos legales sino que los “nuevos” logran rápidamente acceso a los gobiernos municipales y al nacional. Si el “monopolio” se refiere a la forma institucional implica un rechazo a la institucionalización de la política y un retorno a la lógica corporativa y faccionalista que canalizó la representación durante los largos períodos del autoritarismo y que parece estar volviendo con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas que, como se vio en nota anterior, ha abierto las puertas del particularismo expresado en partidos locales que esconden su condición política.

No parece repararse en el hecho de que la caída de los partidos acompaña la insatisfacción con la democracia. En mayo de 1995 cerca del 78 por ciento de la población los consideraba necesarios para la democracia, que tenía más del 65 por ciento de apoyo social. En febrero de 2003 solamente el 52 por ciento de la gente consideraba necesarios a los partidos, bajando a esa misma proporción la de quienes expresan preferencia por la democracia según las encuestas del Latino barómetro. En los acontecimientos violentos de ese mes, algunos ataques se dirigieron hacia las sedes de partidos como ADN, el MNR y el MIR. Para muchos autores, la renuncia de Sánchez de Lozada en octubre de 2003 y la disolución de la coalición que lo había llevado a su segundo gobierno marcan un momento de ruptura. El propio Presidente Carlos Mesa ha recogido esa tesis y en varias oportunidades ha resaltado que el suyo es un gobierno de transición, aunque ni él se atreve a plantear el rumbo que dicha transición podría tener. Su primer año de gobierno no logró despejar la incertidumbre política y en algunos aspectos, como en el del sistema de partidos, podría decirse que la agravó al afianzar una crítica generalizada a los tradicionales y al disolver, con su Ley de Agrupaciones Ciudadanas, los esfuerzos de institucionalización que se habían logrado con la Ley de Partidos.

Ciertamente no es clara la relación causa-efecto entre las variables de desconfianza en los partidos y en la democracia y hasta es posible que ambas sean indicadores de un mismo proceso político que aún no alcanzamos a identificar. Pero lo cierto es que las generalizaciones críticas y muchas veces excesivas hacia los partidos han contribuido a la desafección de la gente con la democracia. En ese sentido, la disputa de los “viejos” por controlar el escenario, y la irrupción violenta de los “nuevos” por lograr un lugar en el mismo escenario, han aumentado su fragilidad y amenazan con derrumbarlo, lo que obviamente podría terminar arrastrando a todos.

6.4.2. Las “Instituciones” Informales

En este contexto tiene relevancia preguntarse por el papel que desempeñan otras instituciones y organizaciones en los procesos políticos bolivianos.

El **sindicalismo**, que fue pivotal en el periodo anterior, ha perdido influencia con la crisis de la minería que redujo a su mínima expresión el núcleo articulador de la Central Obrera Boliviana. Los sindicatos más importantes ahora son los de sectores medios urbanos, especialmente de empleados en los servicios públicos de educación y salud. Su comportamiento es fuertemente corporativo, centrado en salarios y condiciones laborales, aunque es animado por un discurso radical revolucionario. La gran paradoja es que es uno de

los sectores más beneficiados de la nueva etapa, quizás no en lo que hace a los sueldos individuales, sino a la atención prioritaria que tienen ambos sectores en el presupuesto fiscal. Hay más y mejores centros escolares y de salud, hay más programas de apoyo a la formación profesional, se ha buscado jerarquizar el reclutamiento y premiar el ascenso en base a méritos.

La resistencia sindical de estos grupos se explica por la motivación política, estatista y anti-liberal, y por el hecho de que algunas de estas medidas tienden a introducir una diferenciación social y una mayor competencia profesional entre los miembros del gremio, poniendo en riesgo su unidad, tradicionalmente basada en el igualitarismo.

Son también importantes los **sindicatos campesinos**, especialmente los de colonizadores vinculados a la producción de coca. Se trata de una organización con bases sociales cohesionadas debido al papel que desempeñan los sindicatos en la vida cotidiana, y cuya reivindicación principal, el cultivo de hoja de coca, representa al mismo tiempo su fuerza y su debilidad. Su fuerza, porque los coloca de inmediato en el centro de una cuestión política de alcance nacional e internacional, y su debilidad, porque los enfrenta directamente a los intereses antidroga de la primera potencia mundial. Además de bien organizados y cohesionados, los campesinos cocaleros viven en el centro del país y sus movilizaciones pueden paralizar el transporte comercial.

La política prohibicionista de los Estados Unidos ejerce una fuerte presión sobre el gobierno de Bolivia para erradicar las plantaciones excedentarias de coca, creando con ello un conflicto que amenaza permanentemente la estabilidad democrática.

Otro movimiento influyente es el **indígena** del altiplano, cobijado también en el sindicalismo campesino pero con una orientación que combina lo cultural con lo corporativo. Tiene un discurso beligerante de denuncia radical contra la discriminación étnica de que han sido víctimas, pero se muestra proclive a salir de los conflictos mediante la negociación de mejores condiciones de trabajo y de acceso a los mercados para los campesinos.

Más consistente en su orientación etnocultural, pero menos beligerante, es el movimiento indígena del oriente del país, que a través de la negociación ha conquistado el reconocimiento de territorios en los que intentan mantener o recuperar sus formas tradicionales de vida.

Estos tres movimientos son referentes básicos del *comunitarismo* que a veces sustenta lecturas críticas y acciones de resistencia a la democracia representativa, articulándose en torno a nuevos caudillos o a nuevas formas de organización⁶⁰.

Otro actor clave de todo el proceso es la **Iglesia Católica** en sus dos caras. Por un lado, la de sus movimientos de base, formados por religiosos, sacerdotes y laicos, que han animado instituciones no gubernamentales que contribuyeron a la reorganización de sectores populares que fueron claves en la lucha contra las dictaduras y en la resistencia al ajuste estructural. Muchas de esas instituciones sustentan el nuevo comunitarismo, en el cual se inscribe la tradición del viejo populismo corporativo. Por el otro, está la cara oficial de los obispos que conforman la Conferencia Episcopal Boliviana, que han jugado un papel central en la resolución de conflictos sociales y políticos desde el momento mismo de apertura a la transición democrática. Funcionan en asambleas de intensa deliberación, en las que la reflexión y la argumentación contribuyen a definir posiciones que luego sus representantes se encargan de explicar y llevar a la práctica. A medida que su papel se ha hecho más relevante, los obispos han convocado cada vez más a expertos e intelectuales ajenos al mundo religioso en busca de asesoramiento y orientación.

Si hay una línea central en la posición de los obispos católicos en los últimos años es la de considerar que la mejor protección a los pobres proviene de la estabilidad e institucionalidad democrática, en cuya defensa han actuado muchas veces sin que ello les impida criticar ácidamente a los dirigentes políticos y a los funcionarios y autoridades gubernamentales cuando perciben actitudes insensibles o contradictorias con los que consideran los intereses de los pobres. Aunque es innegable su contribución a la democracia boliviana, la importancia creciente de la Iglesia Católica pone también en evidencia las debilidades institucionales del país y, en algunos casos, las perpetúa. Tal el caso del “Mecanismo de Control Social” que mediante ley se le encomendó crear para supervisar la asignación y utilización de los recursos provenientes de la condonación de la deuda, promovida por la misma Iglesia Católica con el Jubileo 2000⁶¹.

⁶⁰ Algunas de esas formas se expresan con fuerza en momentos de conflicto, como la Coordinadora del Agua en abril del 2000, y el Estado Mayor del Pueblo en enero del 2003. De estos movimientos se nutrió la fuerza electoral del MAS que postuló al dirigente cocalero Evo Morales a la presidencia, obteniendo el segundo lugar y por tanto el derecho a participar de la elección congresal en agosto de 2002.

⁶¹ Este mecanismo afecta la institucionalidad en la medida en que en vez de perfeccionar los organismos llamados por ley para representar a la sociedad y controlar a los poderes públicos, crea órganos paralelos que, al final, tampoco alcanzan a cumplir sus funciones.

Las agencias de **cooperación internacional** han tenido y tienen aún un papel muy influyente en el proceso político boliviano. En parte se debe a la significativa dependencia del país. Cerca de la mitad de la inversión pública proviene de donaciones y créditos concesionales en los que ellos tienen gran capacidad de decisión. Su capacidad es aún mayor cuando el sistema político o el gobierno no pueden definir sus prioridades con claridad, o cuando la presión social inmoviliza la toma de decisiones. Con todo, la cooperación internacional ha sustentado y apoyado el proceso de modernización del país, financiando el déficit de un estado que tiene una base tributaria muy débil y pequeña. Frente a las dubitaciones y oscilaciones en la actitud de los sucesivos gobiernos con respecto a los cambios institucionales de sus predecesores, las entidades internacionales muchas veces actuaron presionando en defensa de la continuidad del proceso⁶².

6.5. Conflicto y Cultura Política

Un aspecto central de la cultura política tiene que ver con la noción de ciudadanía. No hay muchos estudios al respecto y la mayor parte de las labores de promoción que se han realizado toman como referencia la definición constitucional de ciudadanía, que la define como el derecho de elegir y de ser elegido (art. 7 de la CPE), limitándose al campo electoral. Por supuesto, hay formas mucho más sofisticadas de tratar el tema y podría decirse que una rama importante de la filosofía política está abocada a ello. En este caso nos interesa solamente poner en el debate lo que los propios bolivianos piensan cuando son consultados sobre el tema.

En una muestra nacional levantada para el Defensor del Pueblo en el 2002, se incluyó un juego de preguntas que indagaba acerca de “la principal responsabilidad que tiene la persona como ciudadano”, con dos preguntas de seguimiento, una sobre si cumplía o no esa misma responsabilidad, y otra, sobre las razones por las cuales no lo hacía (en caso de reconocerlo, naturalmente). Las respuestas eran abiertas y fueron codificadas posteriormente por lo que no se dirigieron las respuestas en ninguna dirección. El Cuadro... muestra en parte los resultados obtenidos. El cumplimiento de la ley reúne la mayor parte de las respuestas y eso es bueno, pues de acuerdo a esta encuesta sólo el 2,6 por ciento eluden ésa que creen que

⁶² Así, la cooperación internacional ha sido una fuerza modernizadora, pero que también ha añadido una debilidad al proceso, que es la de provocar susceptibilidades sobre los cambios, dando pie a que se denuncie que no responden al interés nacional sino a la “imposición extranjera”, una hipótesis que siempre encuentra credulidad en un país de ideología tan nacionalista como Bolivia.

es su principal responsabilidad⁶³. Le siguen en importancia un impreciso “apoyar al país” y el “no sabe”. Si se unen las respuestas referidas a deberes personales (como trabajar, estudiar y dar una profesión a los hijos), ahí se sitúa casi el 13 por ciento de respuestas. Es notable que la de pagar impuestos, que podría expresar una manera concreta y efectiva de hacerse partícipe de la cosa pública, apenas es considerada como una responsabilidad ciudadana por el 2,3 por ciento y, entre ellos, la proporción de quienes no la cumplen es la más alta (7,10 por ciento). Es fácil deducir que si entre los que consideran su más alta responsabilidad es tan alta la evasión, será mucho mayor entre quienes creen que los impuestos son un robo que se debe evitar. Esta no es una opinión extrema pues, como se verá luego, el 72 por ciento de los comunicadores rurales del área quechua la comparten.

Cuadro 23

LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA EN BOLIVIA

¿Cuál considera usted que es su principal responsabilidad, como CIUDADANO BOLIVIANO? (N = 3.443)		
	Proporción	% que reconoce no cumplir con esa responsabilidad
Cumplir con la ley	44,5	2,6
Apoyar al país	23,1	2,1
NO SABE	13,7	-
Trabajar	7,2	5,5
Estudiar	5,4	5,3
Pagar impuestos	2,3	7,1
NINGUNA	1,5	2,9
No crear problemas	1,1	-
Cuidar nuestros recursos	0,9	-
Darles una profesión a mis hijos	0,3	-
Total	100,0	-

Fuente: Encuesta Nacional de Derechos Humanos. Defensor del Pueblo 2002.

Finalmente, hay pequeñas proporciones de quienes creen que es suficiente con “no crear problemas” para ser un buen ciudadano. El “cuidar nuestros recursos”, que es de las frecuencias más pequeñas, probablemente se refiere a los naturales y es también probable que con la inclusión del tema del gas en la agenda política en los últimos dos años esa proporción hubiera aumentado.

⁶³ La Encuesta de Aspiraciones del PNUD en 1998 encontró, sin embargo, que un 25 por ciento de los jefes de hogar reconocen que sólo cumplen las normas del país a veces o nunca.

En el terreno más político, es enorme la proporción de *gente que prefiere en Bolivia la democracia a otra forma de gobierno*, y lo prueba el entusiasmo con que asiste a las urnas cada vez que es convocada. Pero no debe pasarse por alto que quienes creen que en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible han pasado de representar el 13 por ciento en 1999 al 20 por ciento en el 2002⁶⁴.

Tendencias parecidas a la intolerancia se observan en las opiniones y actitudes con respecto a la acción política o social. El cuadro siguiente muestra los promedios obtenidos en cada año de las encuestas sobre el grado de aprobación o desaprobación de la gente con ciertos comportamientos. Mientras aumenta la aceptación de manifestaciones permitidas, aumenta también el rechazo a las formas más violentas de acción, como bloqueos, invasiones o tomas de propiedad.

Cuadro 24

TENDENCIAS GENERALES DE LA OPINIÓN PÚBLICA

¿Cuánto aprueba ...? (*)	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Participación en manifestaciones permitidas por el gobierno	5,98	6,39	6,78	6,15	6,24	6,31
Que trabajen en campañas electorales para un partido	5,29	5,22	5,52	5,21	5,44	5,36
Personas que solamente hablan mal de la forma de gobierno	4,97	4,94	5,21	5,18	5,26	5,15
Participen en un cierre o bloqueo de calles o caminos	4,01	4,43	4,59	3,68	3,69	4,03
Participen en un grupo que quiera derrocar al gobierno	2,7	2,99	2,51	2,69	2,4	2,59
Que las personas invadan propiedades privadas	2,55	2,56	2,27	2,43	2,09	2,34
Que las personas se apoderen de fábricas, oficinas y otros edificios	2,47	2,55	2,16	2,28	2,05	2,25

* Aquí se consignan los promedios. Las respuestas oscilan entre 1 para quien Desaprueba mucho, y 10 para quien Aprueba mucho la frase.

Fuente: Proyecto USAID-Universidad de Pittsburgh.

⁶⁴ No es infrecuente escuchar incluso a dirigentes de la izquierda tradicional afirmar, en sus ataques al “modelo neoliberal”, que para los sectores populares la dictadura era mejor. Antonio Peredo, uno de los más altos dirigentes del MAS, afirmó en una ocasión que en las dictaduras “la base era un nivel de vida soportable”, que se habría deteriorado en los últimos 20 años hasta hacerse “insostenible” (*La Razón*, 10 de agosto de 2003, p. A13). En este esquema no se diferencia la forma de gobierno del desempeño de la economía y tampoco se distinguen los impactos diferenciados de las políticas públicas.

Si se comparan estos datos con las tendencias al aumento en eventos conflictivos que se verá de inmediato, se detecta una *polarización social* que, ciertamente, puede explicar en parte el malestar que existe con la situación general y que se orienta en desaprobación con el gobierno, cualquiera que sea, puesto que de él se espera mucho más de lo que puede dar. Por eso mismo, tampoco puede extrañar, aunque sí preocupar, que estén aumentando las demandas de orden incluso a costa de libertades y derechos, como se observa en las tendencias registradas en el cuadro.... En muy poco tiempo las proporciones se han revertido y es probable que en los dos últimos años, que son posteriores a la encuesta más reciente, la situación se haya agudizado. Si un botón sirve de muestra importa saber que en un sondeo realizado en Cochabamba en octubre del 2004 encontramos que solamente el 25 por ciento de las personas entrevistadas estaba en poco o nada de acuerdo con la idea de que “el orden es más importante que la libertad”. Las tres cuartas partes de los encuestados expresaron su acuerdo con la frase en diversos grados⁶⁵.

Cuadro 25

CAMBIOS DE OPINIÓN SOBRE ORDEN Y LIBERTAD

¿Qué cree Ud. que es mejor?	1999	2000	2001	2002
Vivir en sociedad ordenada	307	1.572	1.434	1.955
	36,1%	41,6%	44,6%	51,5%
Respetar derechos y libertades	544	2.205	1.784	1.842
	63,9%	58,4%	55,4%	48,5%
Total	851	3.777	3.218	3.797
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Proyecto USAID-Universidad de Pittsburgh.

Cómo y dónde se forman las opiniones sobre ciudadanía, democracia y desarrollo es algo que tampoco ha sido estudiado con detenimiento⁶⁶. Las experiencias de otros países y momentos sugieren que la familia y la escuela son los principales lugares donde uno forma sus ideas, y que los amigos y los medios masivos actúan más bien como espacios de validación que recogen y orientan la aplicación práctica de esas opiniones. Aún careciendo de

⁶⁵ Encuesta realizada a una muestra de más de 1000 personas mayores de 18 años que residen en la ciudad de Cochabamba (Octubre de 2004).

⁶⁶ Entre los más recientes pueden verse los estudios de Alberto Rivera et al., *Opiniones y actitudes en la escuela*, (Ed. Ceres) y de Yuri Torres, *Los jóvenes en democracia*, (Ed. PIEB, La Paz, 2003).

información completa, puede ser útil a esta reflexión considerar un espacio particularmente importante y sobre el que se conoce mucho menos todavía: el de los medios rurales.

Es bien conocido que la gran mayoría de los bolivianos se informa a través de la radio. Este medio es más importante en los sectores populares y sobre todo en el área rural. Por supuesto, las radios de alcance nacional ocupan un lugar importante en la preferencia del público pero es creciente el papel que juegan las radios locales, que son cada vez menos costosas de instalar y, por tanto, más accesibles a pequeños inversionistas.

¿Cuáles son las ideas que los comunicadores rurales tienen sobre la democracia, la economía y el Estado?⁶⁷

En general, tienen una percepción de sí mismos como líderes sociales que deben comprometer a sus medios con las luchas del pueblo (85,2 por ciento muy de acuerdo) y denunciar a los poderosos (77,2 por ciento muy de acuerdo), dando orientación al pueblo que necesita de líderes (52 por ciento en total desacuerdo o en duda con la frase “el pueblo sabe lo que quiere, no necesita líderes”). Notablemente, son igualmente altas las frecuencias de quienes están “muy de acuerdo” con frases como “los medios deben defender la estabilidad” (75 por ciento) y “deben ser imparciales e independientes” (86,5 por ciento). En cuanto a las opiniones del grupo acerca de la *democracia*, el Estado y la economía, los resultados de la encuesta muestran que quienes forman este grupo tienen tendencias a dar respuestas bastante definidas (la proporción que duda o se ubica en el medio es baja). Las frecuencias más altas corresponden a dos frases que, combinadas, muestran la presencia de una fuerte *cultura comunitaria* y de desconfianza hacia los empresarios, actores claves de una economía de mercado.

Es también notable la seguridad con que rechazan los impuestos y admiten condicionalmente las normas, pero al mismo tiempo esperan que los servicios públicos sean ofrecidos gratuitamente. Las acciones de protesta no tienen un fuerte apoyo de los comunicadores provinciales pero sí hay una fuerte tendencia a justificar los medios que se empleen por los fines que se persigan. En este marco no extraña el bajo nivel de

⁶⁷ Un Encuentro de Comunicadores Quechuas organizado por el PADEM/OAS en Octubre de 2004 permitió aplicar una encuesta a 120 comunicadores vinculados en su mayor parte a radios y canales locales en las provincias de habla quechua de Cochabamba, Chuquisaca, Oruro y Potosí. Había muy pocos de La Paz y Santa Cruz. En su mayor parte eran varones pero un significativo 37 por ciento eran mujeres. La edad promedio del grupo es de 33 años, con 8 y medio de experiencia en comunicación. La mayoría (34 por ciento) ha logrado el bachillerato pero un 20 por ciento solamente tiene educación primaria. Su formación comunicacional es práctica pero muchos la van complementando con cursillos y talleres.

reconocimiento de lo que se ha logrado en *democracia*, pues cerca del 60 por ciento del grupo expresa su acuerdo con la frase “la democracia no ha beneficiado al pueblo”.

Cuadro 26

Opiniones de comunicadores sociales de provincias

OPINIONES DE COMUNICADORES SOCIALES DE PROVINCIAS

Ideas Porcentajes horizontales	Muy de acuerdo	Algo de acuerdo	Indife- rente	En duda	Total des- acuerdo	N
La democracia no ha beneficiado al pueblo	31,4	29,5	6,7	10,5	21,9	105
La comunidad es más importante que el individuo	62,3	12,3	7,5	7,5	10,4	106
Si leyes no benefician, no hay que cumplirlas	28,8	23,1	6,7	14,4	26,9	104
Los impuestos son un robo en un país con tantos pobres	45,0	28,8	0,9	9,0	16,2	111
Los servicios públicos deben ser gratuitos	46,8	27	4,5	5,4	16,2	111
Los empresarios privados son explotadores	65,2	19,6	2,7	4,5	8,0	112
La inversión extranjera ayuda al desarrollo	25,0	39,4	4,8	18,3	12,5	104
Los descontentos tienen derecho a bloquear	29,2	26,4	4,7	10,4	29,2	106
Si lo que se persigue es justo, todo vale para alcanzarlo	39,0	23,0	3,0	16,0	19,0	100

Fuente: Encuesta a Comunicadores Quechuas, Octubre de 2004.

Ampliando la mirada hacia el conjunto de la sociedad, es evidente que cuando se pregunta la opinión de la gente acerca del diálogo y la deliberación, la mayoría responde que ***prefiere el diálogo y la concertación para resolver conflictos o discrepancias***⁶⁸. Aunque éstos son datos alentadores, lamentablemente no alcanzan a demostrar que estemos avanzando en esa dirección. No solamente porque las mismas opiniones se muestran cambiantes en el tiempo y hay tendencias perceptibles hacia una mayor intolerancia y demanda de autoridad, sino también porque la práctica cotidiana de los actores sociales parece oponerse a esas opiniones. Existen tendencias hacia una mayor conflictividad y, como se verá en este acápite, cada vez más hacia la violencia.

⁶⁸ La Encuesta de Aspiraciones del PNUD de 1998 encontró además que el 87 por ciento de los entrevistados consideraba que es posible resolver los conflictos mediante el diálogo, pero también detectó que más del 25 por ciento de la población adulta había participado activamente en alguna forma de protesta.

Este contraste se observa también en el comportamiento de los líderes políticos y dirigentes sociales, cuyas demandas de diálogo y deliberación no son acompañadas por una voluntad efectiva de concertación. Lo prueba la profusión de acuerdos que no se cumplen, de reuniones y encuentros que se frustran, de diálogos que se prolongan estérilmente. Tan estérilmente como los mismos conflictos, aunque éstos son obviamente más costosos. Muchos conflictos se reproducen periódicamente como ritos que renuevan convicciones y comportamientos, pero que raras veces generan los beneficios buscados por sus protagonistas. Incluso se observa en muchos casos disociación entre la acción y el objetivo, a tal punto que los costos de llevarla a cabo sobrepasan los beneficios que se pretende obtener con ella. Y no es infrecuente que los grupos más activos en un conflicto terminen siendo los más perjudicados por su resultado, aún logrando lo que ellos mismos consideran una victoria⁶⁹. Es sin duda muy importante investigar y reflexionar sobre esta contradicción entre lo que decimos los bolivianos como individuos y lo que hacemos como miembros de grupos activos al incorporarnos en la acción social y política.

Tal vez una de las claves esté, precisamente, en la existencia de sentidos diferentes entre la condición individual y la de miembro de un grupo. También habría que indagar cuáles son los significados reales que tienen en Bolivia las ideas de diálogo, deliberación, concertación. Una observación rápida de las declaraciones de dirigentes sociales que reproduce la prensa indica que para muchos de ellos dialogar es sinónimo de ser escuchado, pero no de escuchar. Deliberar significa lo mismo que hablar, pero no entraña la obligación de oír. Y concertar parece ser, en esos casos, lo mismo que explicar, no de negociar. ¿Hay aquí un problema de lenguaje o, al contrario, un uso del discurso para encubrir intenciones?

Lo que está claro es que existe una profunda contradicción en nuestro propio comportamiento. Mientras no la resolvamos la democracia seguirá en riesgo y, lo que es peor, nosotros seguiremos siendo nuestros mayores adversarios. Aunque la inestabilidad política es un rasgo frecuentemente mencionado por los analistas al referirse a Bolivia⁷⁰, la

⁶⁹ Ciertamente un ejemplo muy claro fue el de la guerra del agua el año 2000 en Cochabamba. Los excluidos del sistema público de agua potable respaldaron activamente la ruptura de las negociaciones que podían modificar el contrato con lo que se postergó indefinidamente la posibilidad de acceder al servicio. En la misma clave puede interpretarse la revuelta de febrero de 2003, pues muchos lucharon contra un impuesto que no los afectaba, agravando la crisis fiscal y obligando a reducir el gasto público del que dependen sus empleos, como ocurrió con una buena parte de los policías y los maestros. Y es claro que la pérdida de los mercados de gas como consecuencia de las movilizaciones de octubre de 2003 y la incertidumbre jurídica que se ha creado desde entonces afectará con mayor fuerza a los grupos más vulnerables que dependen del gasto fiscal para acceder a servicios fundamentales.

⁷⁰ Recordemos el argumento de Jean Pierre Lavaud (1991) al referirse a la inestabilidad política en América Latina: “si existe un país que ha contribuido definitivamente a acreditar esta opinión, es Bolivia. No solamente

concentración de momentos conflictivos con altas dosis de violencia como los que han ocurrido en abril y septiembre del 2000, en febrero y octubre del 2003 no tienen antecedentes en las últimas décadas. En los dos últimos años solamente en los llamados “Conflicto por la Tierra” y “Conflicto por la Coca” se han producido alrededor de veintinueve muertos, un número indeterminado de heridos y más de mil detenidos⁷¹. Además de una constatación empírica del aumento de los niveles de violencia en los últimos años, se constata así mismo una propagación geográfica de la misma. San Julián (1 muerto), Sucre (2 muertos) o Caranavi (2 muertos) son lugares que se inscriben como escenarios de una violencia que a juzgar por estos indicadores aumenta y se disemina.

La presencia regular del conflicto social en Bolivia se evidencia en el hecho de que en los últimos treinta y cinco años (1970- 2004) se han identificado 9.831 eventos conflictivos en el país, con frecuencias que varían mucho según las condiciones políticas y económicas (ver gráfico 27). Es evidente por los datos que el autoritarismo no siempre pudo acallar la protesta social, y que la democracia no siempre ha sido sinónimo de desorden social (ver gráfico 28).

los cambios de presidente de la república son frecuentes, sino que la duración media de los mandatos presidenciales es más corta en el siglo XX, que en el siglo XIX”. En investigaciones más recientes sobre el conflicto en Bolivia, Laserna y Villarroel (2004) concluyen que en los últimos años el conflicto abierto se ha constituido en uno de los principales mecanismos de relación entre la sociedad y el Estado, muchas veces con resultados estériles para los actores, que pocas veces consiguen lo que buscan, y con costos elevados para la sociedad. Los costos asociados al conflicto no solamente son altos, sino que se transfieren a otros actores y la mayoría de las veces no se sabe cómo terminan. De esta forma la relación política entre actores políticos y sociales se vicia continuamente, pues el conflicto distancia a las partes entre sí, y a las partes del objeto de conflicto, impidiéndoles enfrentar y superar en definitiva los problemas que supuestamente originaron los antagonismos y enfrentamientos (Ortega et al. 2000).

⁷¹ En algunos casos, los muertos han sido torturados (Yapacaní, 2002) y mutilados (Achacachi, 2002; Sacaba, 2001; Sucre, 2003), al calor de la violencia y bajo lógicas simbólicas difíciles de comprender en un moderno Estado de Derecho. Aunque diferentes en su origen, los linchamientos de personas sospechosas de algún delito reproducen un comportamiento similar y podría pensarse que su coincidencia temporal no es una casualidad.

Gráfico 27

CONFLICTOS NUEVOS POR MES
(Enero 1970-marzo 2004)

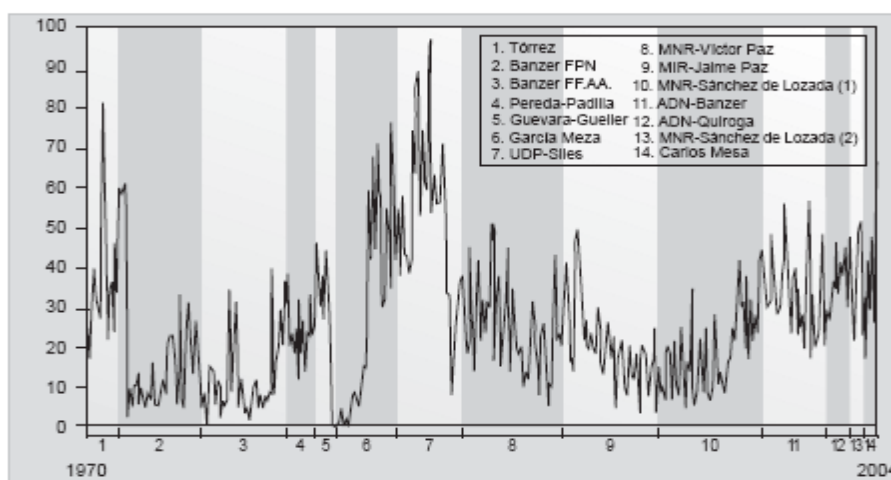
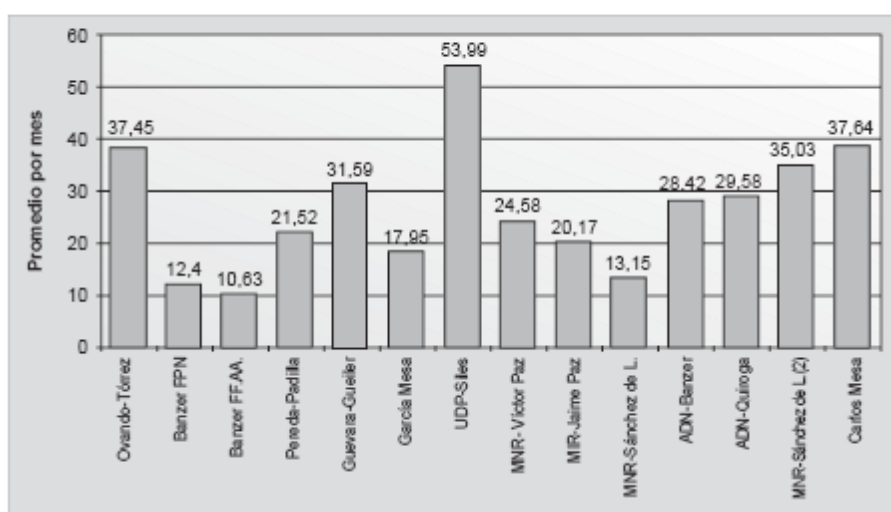


Gráfico 28

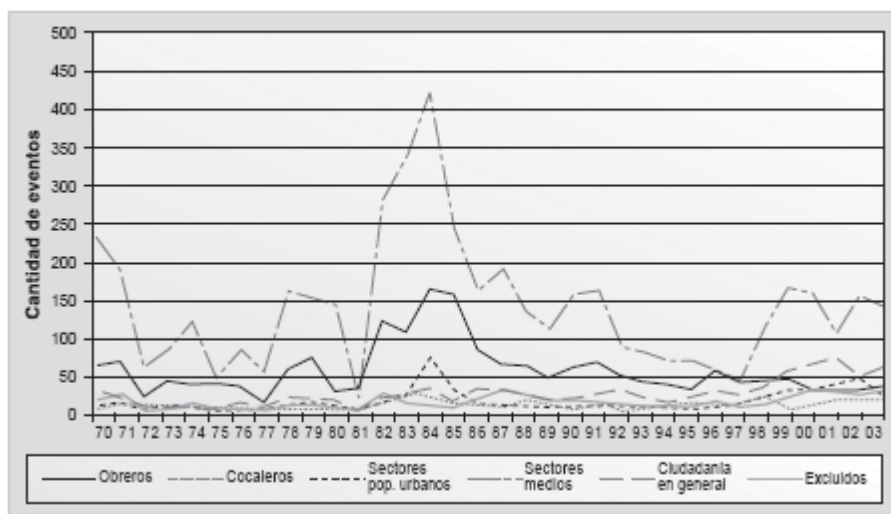
PROMEDIO DE EVENTOS NUEVOS POR MES SEGÚN MOMENTO
(Enero 1970-marzo 2004)



Los protagonistas más importantes de estos eventos fueron los obreros, pero su presencia tendió a reducirse mientras aumentó la de sectores populares urbanos, campesinos, cocaleros y una amplia gama de nuevos actores difícilmente identificables desde las categorías de clase social (ver gráfico 29.).

Gráfico 29

**ACTORES SOCIALES QUE PROTAGONIZARON
LOS CONFLICTOS 1970-2003**

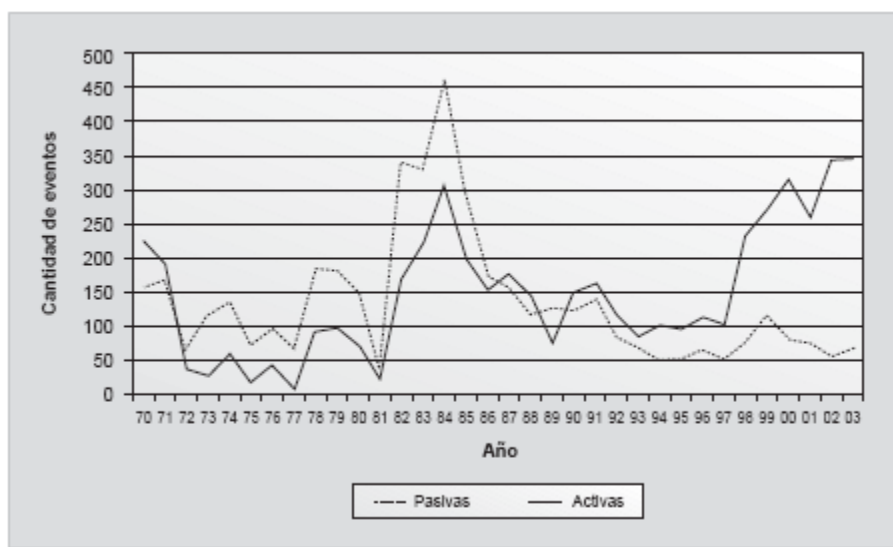


Por su incidencia en la vida cotidiana son cada vez más importantes los conflictos municipales, pero son poco visibles en la base de datos que dio origen a los gráficos anteriores. Estos conflictos generalmente involucran a todos los actores locales y se prolongan por muchos días y en ocasiones por varios meses, y con frecuencia han conllevado acciones de violencia (alcaldías tapiadas, funcionarios municipales agredidos, destrucción de bienes municipales, e incluso el asesinato mediante linchamiento) causando perjuicios a toda la ciudadanía con la paralización de actividades y el congelamiento de cuentas.

Otra tendencia muy clara de cambio en los patrones del conflicto social en Bolivia es que los eventos de adhesión activa, que implican una acción deliberada por parte de los individuos (bloqueo, toma, marcha), han pasado a ser más importantes que los de adhesión pasiva, que solamente requieren que los participantes dejen de hacer algo habitual (huelgas y paros) (ver gráfico 30).

Gráfico 30

FORMAS DE ADHESIÓN AL CONFLICTO SEGÚN AÑO 1970-2003



El panorama se ha complicado con el debilitamiento de la capacidad de la Central Obrera boliviana (COB) para aglutinar y canalizar demandas y la subsecuente aparición de nuevos grupos –muchas veces de carácter informal, no institucionalizado– que pugnan por tomar el liderazgo social ocupando las calles con acciones conflictivas. Para ellos el conflicto no es solamente una forma de expresarse frente al Estado o a su adversario del momento, sino también un mecanismo de construcción de poder en el que tratan de medir fuerzas y dilucidar diferencias. Nos referimos por ejemplo a la Coordinadora del Agua y al Estado Mayor del Pueblo, en un caso, y a las pugnas por el liderazgo campesino entre las fracciones de Alejo Veliz, Felipe Quispe y Evo Morales, en el otro. En la misma línea pueden identificarse muchos conflictos “institucionales” que, en la mayor parte de los casos, son disputas por el poder dentro de una organización, como ocurre en las Federaciones Universitarias, en las Juntas Vecinales o en Federaciones y Centrales campesinas, e incluso en las Centrales Obreras.

A estos datos hay que añadir la aparición de grupos armados en las tierras bajas de Bolivia en el 2002⁷², el llamado Ejército de Dignidad Nacional (2003) y el resurgimiento de demandas de autonomía por parte de diferentes regiones⁷³, que son indicadores de una creciente incertidumbre y desesperación social⁷⁴.

⁷² Derechos Humanos ha realizado diferentes denuncias en relación a la formación de grupos armados privados para la defensa de las propiedades de varios terratenientes. Por otro lado, ver la denuncia de la agencia Reuters en enero del 2003 (www.reuters.com) que fue ampliamente difundida por la prensa nacional.

⁷³ A principios de febrero de 2003 los comités cívicos del oriente y el sur del país emitieron un pronunciamiento

Si este tipo de violencia continúa podríamos estar a las puertas de un conflicto étnico y territorial que sale del esquema tradicional de los conflictos vividos en Bolivia en las últimas décadas⁷⁵. Estos datos deberían ser motivo de preocupación no solo para la clase política (que tiende a concebir la violencia como escenario coyuntural, desarticulado y dependiente de su capacidad de manipulación), sino a todos los que forman el Estado Boliviano, la sociedad en su conjunto y los organismos de cooperación, ya que el país carece de estrategias de prevención y manejo democrático de conflictos, y la capacidad para analizar, comprender y proponer rápidas soluciones a las agendas planteadas en los conflictos sociales es muy limitada.

Paradójicamente, también se ha reconocido a Bolivia como un “País Escuela” en descentralización administrativa, participación y deliberación social. Las leyes de Descentralización, Participación Popular (1994) y más recientemente la Ley del Diálogo (2000), pueden considerarse como reformas únicas en la región. Además de los Pactos Democráticos⁷⁶, se han realizado dos ensayos importantes de deliberación en los diálogos entre la sociedad y el Estado. El Diálogo Nacional de 1997 fue rápido y convocó a

anticipando la formación de autonomías regionales si es que el gobierno no se mostraba más equilibrado en las negociaciones políticas y los incluía en la negociación sobre la política de exportación de gas. El pronunciamiento era un evidente contrapeso a lo obtenido por el MAS luego de los bloqueos. La tendencia se ha agudizado después de que el Presidente Mesa asumiera como propia la llamada “agenda de octubre” (2003), sobre todo porque no ha aprovechado la demanda de tomar en cuenta la agenda de junio (2004) en torno a la cual se aglutinan las fuerzas cívicas de Santa Cruz y otras regiones, para equilibrar las fuerzas que convergen sobre su gobierno.

⁷⁴ Sacha Llorenti, dirigente de la Asamblea de Derechos Humanos, comparte esta preocupación advirtiendo también que el país vive una escalada de violencia (*Pulso* Año 4, N° 183). Su contabilidad se limita a los 20 años de democracia, donde cuenta 150 muertos y 10 mil detenidos, y omite mencionar que los bloqueos, cada vez más frecuentes y prolongados, son también formas de violencia contra la población civil y deben diferenciarse de otras formas pacíficas de protesta social. Llorenti atribuye la responsabilidad de este proceso a la violencia estatal, con el argumento verificable de que los excesos policiales o militares no son castigados, y considera que en la otra orilla la violencia es solamente reactiva (y tal vez por eso justificada). Según él, la causa última de todo este proceso estaría en la tesis de que “la espiral ascendente de violencia estatal es directamente proporcional al ascenso y fortalecimiento del movimiento popular”. La mayor parte de quienes estudian la violencia política consideran, al contrario, que ella es un indicador o una evidencia de la debilidad de los actores, no de su fortaleza. Por eso nuestro

argumento es que debemos considerar esta escalada como una señal del debilitamiento del sistema político y del sistema de acción social, y como una amenaza a la democracia que va más allá de circunstancias coyunturales.

⁷⁵ Los conflictos étnicos se caracterizan por una violencia desmesurada, muchas veces fuera de toda lógica racional, basada en elementos simbólicos, como la extirpación de miembros y la mutilación de los cadáveres. Ruanda y Yugoslavia son muestras recientes de este tipo de conflictos. Más que un ejército regular, las fracciones armadas representan hordas al mando de líderes difícilmente controlables por un Estado Mayor Militar. Estos grupos armados no responden a una ideología común y generalmente despiertan problemas psicopatológicos en sus integrantes.

⁷⁶ Diálogo por la Democracia (1984), Pacto por la Democracia (1989), Acuerdo Patriótico (1989), Reforma del Sistema Electoral (1991) Acuerdo de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Democracia (1992), Pacto por la Gobernabilidad (1993), Compromiso por Bolivia, (Elección de Hugo Banzer Suárez), Acta de Entendimiento (2001). Ver *Principales Pactos Democráticos en Bolivia* (PNUD, Pág. 111, 2002).

representantes sectoriales para el debate en torno a cuatro campos temáticos, y dio lugar al plan de gobierno de la administración Banzer-Quiroga con sus cuatro pilares, y el Diálogo Nacional de 2000 que movilizó sobre todo a los actores municipales y sustentó la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Ley del Diálogo, permitiendo que se concretara la iniciativa de reducción de la deuda (HIPC II).

Como se señaló antes, el hecho de que convivan ambas tendencias muestra que lo avanzado en este campo es insuficiente pues todavía no existe una capacidad institucional para comprender, afrontar y resolver los grandes problemas que derivan en conflictos. Un indicador claro de esa debilidad es el hecho de que desde hace varios años el Presidente de la República se vea obligado a intervenir activamente en procesos informales de negociación, al margen de mecanismos controlados y legítimos de representación social. Tales procesos, carentes de asistencia técnica, resultan ser finalmente excluyentes y condenados a reproducir la lógica de la negociación forzada⁷⁷. En los hechos, la negociación forzada, tanto como la misma violencia, ponen en evidencia las debilidades tanto del sistema gubernamental como de los sectores en conflicto, cuyos líderes parecen atrapados en una cultura estéril de confrontación que plantea la urgente necesidad de formar recursos técnicos y contar con capacidades que permitan aprovechar el potencial democrático que pueden tener los conflictos sociales.

6.6. Conclusiones del Capítulo

En el capítulo VI se exponen la orientación de los cambios y las reformas institucionales que han afectado los poderes del Estado, entrando luego en un análisis del sistema político emergente y que se encuentra actualmente bajo el asedio de los movimientos populistas de resistencia que han emergido en los últimos años. No se mencionan aspectos referidos a la coyuntura salvo cuando es necesario precisar algunos rasgos del proceso. Se evalúan la calidad de la democracia, los problemas de gobernabilidad y cultura política.

La democracia en Bolivia, lejos de haber “restaurado” una situación temporalmente suspendida por golpes militares y gobiernos de facto, consistió fundamentalmente en un

⁷⁷ La negociación forzada consiste en un proceso de concertación generado bajo presión y en el cual las partes intervienen sin convicción ni compromiso con el único objetivo de poner fin a un momento de tensión y que, por lo tanto, no contribuye a resolver el problema (Laserna, 1999). En estos procesos han tenido un papel relevante los facilitadores (Defensor del Pueblo, Iglesia Católica y APDHB), pero para algunos analistas su presencia ha acentuado la debilidad del sistema político. Ni la profunda renovación del Parlamento en las elecciones de 2002 lo ha podido convertir en instrumento capaz de recoger, articular y canalizar las demandas sociales y regionales.

proceso de construcción institucional alentado por las experiencias de un pasado de expectativas frustradas y por un deseo de modernización a veces confuso y casi siempre diferenciado en las concepciones de sus propulsores.

Podría decirse que la transición a la democracia, abierta con la huelga de hambre que impuso la amnistía a comienzos de 1978, se cerró en 1985, cuando el Presidente Siles Zuazo entregó el mando al candidato opositor Víctor Paz Estenssoro. Este, protagonista central de la formación del Estado populista corporativo, tuvo la lucidez suficiente para reconocer el agotamiento de ese modelo y abrir las puertas al proceso de reforma gradual, de modernización institucional, apertura económica y democratización política que ha vivido Bolivia desde entonces, y para abrir campo a Gonzalo Sánchez de Lozada como sucesor suyo en su partido, en el gobierno y en el liderazgo de esta nueva etapa.

En los veinte años transcurridos desde el ajuste estabilizador, la reforma tuvo una cierta continuidad pero, como fue señalado antes, avanzó mediante ciclos de entusiasta innovación intercalados por otros de gestión reticente. En el núcleo de este proceso se encontraba una ideología liberal progresista, convencida de que los ciudadanos pueden disponer de mayores oportunidades y realizar mejor sus aspiraciones en una democracia institucionalizada y una economía abierta, en la que el rol del Estado consiste en regular las actividades protegiendo a los grupos más vulnerables y redistribuyendo la riqueza a través de servicios sociales. Todo esto representaba, y aún lo hace, un desafío enorme dado la tradición estatista, nacionalista y corporativista de la población, y la persistencia de profundas diferencias culturales, con una gran parte de la población inserta en estructuras y prácticas comunitarias.

En esa tensión, prácticamente todas las instituciones públicas de Bolivia han sido afectadas por el cambio, aunque en ninguna ese cambio haya sido asumido como propio por sus gestores y beneficiarios, que probablemente por eso no siempre mostraron el compromiso y el entusiasmo necesarios para completarlo. La institución presidencial y la organización del poder ejecutivo que conduce han sido afectadas tanto en la forma de elección como en la duración del mandato²⁴, y se ha intentado compensar la dispersión del voto que no da un mandato claro en las elecciones con el fortalecimiento del presidencialismo, al aumentar la intervención del presidente en la designación de autoridades del ejecutivo (viceministros y prefectos por ejemplo). Pero, al mismo tiempo, también se ha recortado su autoridad formal al desplazar muchas de las designaciones que antes correspondían en los hechos al presidente hacia el Congreso o al crearse procedimientos competitivos de selección. Hace apenas veinte

años los alcaldes, fiscales, ejecutivos de las empresas públicas y de las corporaciones de desarrollo, del Banco Central y de los bancos de fomento, muchos jueces y vocales de corte y hasta interventores de cooperativas o directores de escuelas eran designados por el presidente o sus ministros. Esa discrecionalidad, que creaba espacios para un ejercicio autoritario del poder y para generalizar la prebenda y el clientelismo como formas de corrupción, se redujo significativamente.

Los ministerios, más allá de los cambios periódicos de organización y nombres, han sido paulatinamente despojados de atribuciones normativas y fiscalizadoras, pues en esos campos interviene cada vez más el congreso y son asumidos formalmente con mayor pertinencia, autoridad y eficiencia por el nuevo sistema regulatorio formado por las superintendencias. Es evidente que éste tiene pocos años de vigencia y aún no ejerce a plenitud sus funciones, pero ya ha empezado a contar con personal especializado y los resultados de su labor y ella misma pueden ser percibidos con mayor claridad que cuando eran realizadas de forma desordenada y discrecional desde los ministerios u otras entidades.

Y aunque también se han introducido cambios a nivel de las prefecturas departamentales, es ahí donde se notan quizás menos progresos. En parte porque los cambios han sido muy tímidos, en el sentido de que se han abierto muy poco a las demandas de descentralización regional, y en parte porque incluso los pocos cambios intentados no han sido aplicados en su integridad. De todos modos, este conjunto de transformaciones institucionales, sumados a la profunda y radical reforma municipal, se reflejan nítidamente en la sustancial modificación de la estructura del presupuesto fiscal. Por el lado de los ingresos han perdido relevancia las transferencias directas, sustituidas poco a poco por impuestos, y por el lado de los egresos ha aumentado sustancialmente la participación de los sectores de salud, educación y servicios sociales en general. Por otra parte, las prefecturas y las municipalidades tienen un rol más activo en su ejecución, y su cobertura territorial es más amplia y equitativa. Sus efectos se empiezan a notar en paulatinas mejoras de las condiciones de salud y educación de la población.

El desafío pendiente, en este campo, sigue siendo el de ampliar la base tributaria. Los servicios de impuestos y de aduana han sido también modernizados y su gestión está a cargo de directorios relativamente independientes, sujetos a la fiscalización congresal, pero las recaudaciones provienen sobre todo de las empresas más grandes y de los trabajadores asalariados, de modo que la gran mayoría de la población no tributa, o lo hace indirectamente

y a través de impuestos, tasas, patentes, peajes y cobros que conforman un entramado complicado, ineficiente y a veces corrupto de recaudaciones.

El poder legislativo también cambió, sobre todo en su composición y forma de elección, pero muy poco en su funcionamiento. El cambio más importante fue la creación de circunscripciones territoriales para la elección directa, por mayoría simple, de la mitad de los diputados, pues ello mejoró la representatividad del congreso y lo hizo más cercano a la población, abriendo el sistema político a líderes locales. Pero esta reforma apenas completó una gestión y el electorado sólo tuvo dos oportunidades para experimentarla, por lo que no es de extrañar que no haya logrado aumentar la confianza de la población en el Congreso ni revertir las tendencias críticas que buscan condenarlo como parte del sistema de partidos.

En efecto, el Congreso tiene muy poca credibilidad entre la gente que, acogiendo opiniones generalizadas por los medios de comunicación, lo percibe como un ente ineficiente que permite a los políticos tener sueldos elevados sin justificación y gozar de privilegios que utilizan abusivamente. Esta imagen sin duda erosiona la legitimidad de la democracia pero, lamentablemente, no es del todo ajena a una realidad plagada de anécdotas que contribuyen a afirmarla, y que son amplificadas por las características competitivas de la propia democracia.

El poder judicial ha empezado a cambiar tanto en su organización como en sus procedimientos mejorando el acceso de la gente a la justicia, acelerando los procesos y perfeccionando los derechos de la población a defenderse y a recibir la protección que necesita. Pero, como en otros casos, existe una gran distancia entre la norma y la realidad. La resistencia al cambio proviene sobre todo de la inercia de una cultura judicial basada en la autoridad del letrado, y de prácticas dilatorias para la resolución de controversias que hasta ahora aprovechaban una legislación profusa y enredada para exaccionar o agotar a los litigantes. Los operadores del sistema, además, tienen bajas remuneraciones y por eso no muestran gran entusiasmo por su labor y menos por cambiar sus hábitos o modos tradicionales de trabajo. Pero se ha avanzado en la formulación de normas que, aunque todavía no se apliquen, señalan una orientación por la cual se puede transitar en el futuro inmediato.

CAPÍTULO VII

CONDICIONES FAVORABLES PARA LA DEMOCRACIA CONSENSUAL EN BOLIVIA

En nuestro marco teórico afirmamos que el estudio de Lijphart no solamente nos provee de un ejemplo empírico de la estabilidad política alcanzada por algunos Estados europeos que adoptaron la democracia consociativa, también este representa un modelo normativo que puede utilizarse en sociedades plurales en cualquier parte del mundo. En tal sentido, el propio investigador manifiesta que no existen determinantes sociales para la adaptación del esquema a países del mundo en desarrollo. Una pauta para ello la da el mismo autor al hacer una amplia exposición acerca de las condiciones favorables para que, en una determinada sociedad, se pudiera desarrollar con éxito este arreglo político. Desde luego, no se trata de una receta cuya implementación llevará per se hacia un régimen consociativo exitoso, por lo tanto, cada concepto que se analizará a continuación debe valorarse en su justa medida y siempre en consideración a las variables contextuales del objeto en estudio.

El presente capítulo intentará un análisis comparativo entre el modelo normativo que desarrolla Lijphart y la realidad de la sociedad boliviana, según hemos podido analizar en los capítulos precedentes. Desde esta base ya estaríamos en condiciones de poder llegar a algunas conclusiones que nos permitan *verificar o bien rechazar nuestra hipótesis de trabajo* acerca de la aplicabilidad del modelo de Lijphart para el caso boliviano.

7.1 Las Elites de Poder en Bolivia

Con diferentes matices, el pensamiento elitista se manifiesta en la idea de que serían las elites las que inician y manejan progreso y desarrollo social, contrapuestas con las masas que, supuestamente por falta de educación y capacidad de pensar y actuar racionalmente, no jugarían un rol activo y determinante en tales procesos. Pareto destacó las cualidades excepcionales de algunos individuos que lideran las actividades sociales en diferentes campos de acción como la economía, la política, las letras. De dichas cualidades personales se deriva el prestigio y el poder que ellos detentan individualmente y que se renueva por generaciones. Mosca, en cambio, puso el acento en los grupos que conforman estos individuos de la elite y su interés se centra en la manera en que se organizan, en los vínculos que los unen, en las

estructuras que se crean. El prestigio lo relaciona con el poder económico, de tal manera que en la realidad social se conforma una elite más o menos homogénea y generalmente vinculada a través de lazos familiares, la cual lidera la sociedad en sus diferentes campos de acción. Para ambos autores clásicos, las elites políticas circulan y se mantienen en el poder gracias a su astucia o debido a sus méritos para desplazar a sus competidores, pero siempre lo hacen dentro de una estructura de poder piramidal y de tipo autoritario donde una minoría subordina a la mayoría. (Rojas Ortuste: 2009)

En la segunda mitad del siglo XX, en contraste, en un contexto marcado por los avances del sistema democrático en las sociedades occidentales, se diversifican los grupos que compiten por el poder, no existiendo, por tanto, una elite única, sino varias. Aquí surge la corriente teórica “democrático-pluralista”, que concibe la vigencia de una pluralidad de elites cuyos poderes se compensan entre sí, alcanzando algún tipo de equilibrio. En consecuencia, a diferencia de los teóricos elitistas que acentúan la idea de dominio y de gobierno en el acceso desigual a los recursos de forma acumulativa e irreversible en manos de un grupo social selecto, cuyo poder político está concentrado tendiendo a crear una estructura jerárquica permanente y que piensa la política en términos de un juego de suma cero, para los teóricos democrático-pluralistas la imagen es opuesta porque creen que la política es una competencia de muchas fuerzas que median múltiples intereses y resultan en juegos de suma mayor de cero. Por tanto, según estos últimos, el poder no puede ser jamás poseído de manera estable; su distribución tiene un carácter variable entre fuerzas que se mantienen en continuo cambio, por lo que no resulta nunca en una estructura jerárquica que sea permanente en el tiempo.

La escuela marxista surgió también a fines del siglo XIX e influyó hasta mediados del siglo XX. El motor de la historia, según esta teoría, es la lucha de clases que durante el régimen capitalista se resume en la confrontación de intereses entre la burguesía y el proletariado. La clase burguesa detenta la propiedad de los medios de producción y acumula capital en el proceso de producción apropiándose de la plusvalía generada por la clase obrera. Estas condiciones materiales conforman la base o estructura económica sobre la que se edifica el aparato de explotación y dominio de una clase sobre la otra, situación que se materializa a través del poder que la burguesía detenta por el manejo hegemónico del Estado. Del control del Estado, en consecuencia, emana el poder de la clase burguesa sobre la proletaria porque el Estado condensa el funcionamiento de una superestructura ideológica y jurídico-política. El poder político, por tanto, se expresa en el Estado, pero se lo ejerce por intermedio de las elites que sirven a los intereses de la clase dominante; estas elites están en

la cúspide del aparato estatal y lo manejan, pero quien detenta el poder es la clase dominante y no así sus intermediarios.

La literatura social boliviana actual está más enfocada en el análisis de temas referidos a los sectores subalternos, mientras que suele prestar mucha menos atención a los sectores dominantes. Quizá por la tradición fuertemente nacionalista, populista e indigenista de la Revolución de 1952, los intelectuales bolivianos contemporáneos se embelesaron con el análisis de la emergencia y del rol político de las organizaciones obreras, campesinas y de clase media hasta la década de 1980, para luego concentrarse en el tema indígena que está aún vigente en nuestros días. En contraste, son pocos los que se dedican a investigar sobre las elites, sus orígenes históricos, sus estructuras y redes de poder, sus proyectos de nación o de región y sus estrategias de civilización y dominio. Menos aún se interesan en la simbología del poder de las elites, en los ámbitos y estrategias de su reproducción social o en las formas de acumulación de su capital cultural. Debido a este profundo desconocimiento es que cualquier referencia concreta a las elites de poder en Bolivia suele estar impregnada por juicios de valor o estar recubierta por los velos del prejuicio.

Si la Revolución del 52 influyó en la manera de interpretar los fenómenos de la sociedad priorizando lo popular, en términos estructurales significó la transformación de la geografía económica y social del país. La declinación de la minería del estaño, hasta entonces asociada a la región andina del occidente, y el auge de la producción agroindustrial y ganadera en los territorios del oriente, reconfiguraron los poderes económico y político regionales. En la región del Oriente se inició desde entonces un proceso sostenido de crecimiento que logró convertirla en el motor de la economía nacional atrayendo inmigrantes internos y externos, en cuyo proceso la ciudad de Santa Cruz se convirtió en el modo de la acumulación del capital económico y cultural del país. La Nueva Política Económica (NPE) de 1985 señaló el momento de la crisis total de la minería occidental y con ella se desmoronó el modelo de acumulación revolucionario, que tenía en el Estado y en sus clientes corporativos a los agentes más importantes de la economía nacional. Entonces, se dio paso a un nuevo modelo de acumulación fundamentado en los principios del libre mercado, pero con la aplicación de este modelo resaltaron los resultados perversos de la concentración de la riqueza y del aumento de la pobreza. Ambos aspectos negativos se manifestaron en la súbita concentración de poblaciones de inmigrantes rurales pobres en las ciudades del eje de la conurbación nacional (La Paz-El Alto, Cochabamba y Santa Cruz), donde se produjeron cambios importantes en las estructuras del poder urbano.

¿Qué intereses económicos están por detrás de estas pugnas políticas? ¿Quiénes son los que conforman estas nuevas elites económicas? ¿En la explotación de qué sectores de la economía se respalda la emergencia de estas elites? ¿Qué proyectos de orden nacional o regional han elaborado? ¿Cuál es su extracción social y en qué ámbitos se reproducen? ¿A qué lógicas simbólicas responden sus estrategias de poder? ¿Qué proyectos culturales propugnan y cómo plantean la circulación del conocimiento entre sus miembros? ¿Cómo se tejen las redes por las que circula su poder? ¿Cómo se reflejan estas pugnas políticas en el ámbito regional? ¿Cuáles son las elites regionales y qué grado de integración existe entre ellas? En resumen, ¿Quiénes son los que mandan en Bolivia y quiénes les obedecen?

Este cúmulo de preguntas tan complejas inspiró algunos trabajos de investigación muy recientes que se discutirán a continuación. Lo que en principio nos parece interesante resaltar es que la mayor parte de ellos están referidos a la región oriental del país (tres a Santa Cruz y dos al Beni) y otro a los valles de Cochabamba. No conocemos de ningún trabajo publicado sobre la región del altiplano occidental, ya sea de La Paz, Oruro o Potosí. ¿Por qué el interés sobre las elites de poder aparenta ser mayor en el oriente que en el occidente? Quizá porque el estatuto de las elites orientales es más hegemónico en términos económicos, aunque esté acompañado de un liderazgo más relativo en aspectos simbólicos y culturales, pero que en todo caso configura un perfil investigativo más o menos coherente. En cambio, las elites occidentales aparecen más desdibujadas, sin un liderazgo económico importante y con un manejo simbólico y cultural débilmente compartido por la población regional, lo que configura un perfil de investigación poco coherente y de difícil tratamiento.

7.2. Las Elites Dirigentes

En las turbulencias que siguieron a la crisis política de 2003, algunos cambios se sucedieron en la composición de la dirigencia política boliviana. Desde luego una de las bajas fue la del líder del MNR, el renunciado presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien abandonó el país y actualmente está radicado en los Estados Unidos. Otro tanto ocurrió con Carlos Mesa Gisbert quien, como vicepresidente de Sánchez de Lozada, había asumido el cargo de presidente pero debió dejarlo antes del término constitucional previsto (2007).

Este acto obligó a la sucesión constitucional del entonces presidente de la Corte Suprema Eduardo Rodríguez Veltze, quien asumió la presidencia de la república con una agenda bien específica. El cronograma obligó a los partidos aceptar el adelantamiento de las elecciones generales para el 18 de diciembre de 2005 y garantizar la realización de la Asamblea Constituyente programada para el 2 de julio 2006.

El triunfo de Evo Morales y el MAS fue en parte el resultado de las movilizaciones, bloqueos y cercos organizados en el altiplano por Felipe Quispe y en Cochabamba la llamada “guerra del agua” encabezada por Oscar Olivera en el 2000, movilizaciones a las que Evo Morales se incorporó tímidamente desde Chapare.

Estos hechos de conflictividad se dieron con mayor intensidad en los años siguientes y, para disputar el liderazgo político, Felipe Quispe organizó el Movimiento Indígena Pachacuti (MIP). El resultado electoral de 2002 dio al MAS el 21% de las preferencias mientras el MIP obtuvo el 6%. En esta disputa por el liderazgo, Morales aprovechó muy bien el espacio de la dirigencia cocalera y su condición de parlamentario y presidente del MAS para proyectarse como el referente nacional, mientras que Quispe al abandonar su curul parlamentario dejó el camino libre a favor de Morales.

Más allá de la influencia mayor de los dos grandes líderes, Morales y Quispe, en las crisis bolivianas juegan un papel destacado líderes locales que controlan conjuntos importantes de masas indígenas, así como organizaciones regionales.

Abel Mamani dirige al conglomerado militante aymara que vive en El Alto, ciudad con una población predominantemente indígena de 800.000 personas cuya estratégica posición respecto a la capital les permitió jugar un rol importante en el desalojo de la empresa francesa que controlaba el suministro de agua potable como también en el derrocamiento de Sánchez de Lozada en 2003. Los alteños Apoyan principalmente a *Felipe Quispe*.

Oscar Olivera ha sido el líder del movimiento en Cochabamba, la cuarta ciudad más populosa de Bolivia, cuyas demandas incluyen la elección de la Asamblea Constituyente, la facultad de las regiones para decidir sobre los servicios básicos y la participación en el negocio del gas.

Germán Antelo Vaca es el presidente del Comité Pro Santa Cruz, una organización de empresarios y agroindustriales que luchan por conseguir la autonomía del departamento, según su declaración, “sobre las bases territoriales de la actual división política del Estado”, es decir, sin pretensiones secesionistas.

Santa Cruz: La obra de Prado, Seleme y Peña, *Poder y Elites en Santa Cruz: Tres visiones sobre un mismo tema* (2007), es un trabajo colectivo en el cual cada autor ha escrito un ensayo sobre distintos aspectos del poder y las elites cruceñas. En términos históricos, nos dicen, la región de Santa Cruz estuvo marginada del poder y de los mercados mineros de occidente hasta mediados del siglo XX. Recién durante la década de 1940, a través del Plan Bohan, es que se plantea la diversificación de la economía nacional integrando el oriente al

resto de Bolivia. El Estado inició la llamada “Marcha al Oriente” con el fin de ampliar la frontera agraria, asegurar la provisión de alimentos al mercado nacional y agregar valor a determinados productos agrarios de exportación. En consecuencia, se incentivó la migración dirigida y espontánea desde el occidente, se financió la producción agroindustrial, y a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se incrementó la producción de crudo, el 11% de cuyo valor fue entregado a la región en calidad de regalías.

“Al contrario de lo sucedido en los valles y el altiplano, la Reforma Agraria de 1953 reforzó las relaciones de poder cruceñas [...] centradas alrededor de la tenencia de la tierra y su explotación [...] Grandes propiedades agrícolas se establecieron a la sombra de la Reforma Agraria, y también muchos pequeños productores recién migrados desde el occidente se establecieron en lo que vino a llamarse ‘colonias’. Esto último, sin embargo, no fue óbice para que la antigua estructura de poder se afianzara en la región”, (Prado y otros; 2007, 111). En otras palabras, la revolución de 1952 consolidó el poder de las elites de la región cruceña, afianzando su dominio sobre la tierra, los recursos naturales y sobre una industria derivada de la explotación agropecuaria, lo que le permitió controlar e integrar a la población de inmigrantes que para 1980 significaba más del 40% de la población del departamento.

La NPE de 1985 produjo importantes cambios en la economía y sociedad cruceñas, cuyo aporte al PIB nacional fue creciendo hasta llegar a un 30% en el año 2000. La economía se vinculó a los mercados internacionales sobre todo a través de la producción de soya y sus derivados y, en consecuencia, los intereses extranjeros penetraron en sus industrias tradicionales. Los flujos inmigratorios nacionales e internacionales se incrementaron de tal forma que la sociedad se hizo mucho más compleja colocando sobre la mesa del debate el tema de la identidad regional, el cual fue inmediatamente capitalizado por el Comité pro Santa Cruz que hizo suyo el discurso de la “identidad cruceña”. Es entonces, en este contexto de cambios, “donde el discurso que gira alrededor de la pregunta ‘¿qué somos?’ sirve para preservar y en algunos casos construir e inventar, la especificidad cultural a partir de la cual, en los siguientes años, se aglutinarán los diversos sectores sociales de Santa Cruz. Desde esa supuesta indiferenciada unidad, se hace posible el enfrentamiento y el cuestionamiento a la estructura centralista del Estado”, (Prado y otros; 2007, 130). En este período surgieron nuevos actores sociales que transformaron las relaciones de poder cruceñas e interpelaron el discurso hegemónico de sus elites. Ellos son las juntas vecinales, los sindicatos gremiales urbanos, los sindicatos de colonizadores y los pueblos indígenas del oriente boliviano.

Aunque, paralelamente, surgieron también grupos de poder que controlan los medios de información, fortaleciendo el discurso de las elites.

En la actualidad, el ascenso al poder del Movimiento al Socialismo (MAS), sumado a la aplicación de sus políticas derivadas de la “agenda de octubre” y del saneamiento de tierras en el oriente, ha planteado nuevos retos a las elites cruceñas, las que para mantener su posición dominante se ven obligadas a repensar el alcance de su liderazgo inicialmente regional hacia otro de orden nacional. Para ello deben modificar sus actuales criterios respecto a que lo regional está necesariamente enfrentado al Estado y de que el conflicto región-Estado es el único significativo en su conformación histórica regional. En consecuencia, estas elites deberán calibrar en el futuro el manejo discursivo y práctico de otros problemas como las luchas sociales al interior de la sociedad cruceña, sus relaciones cotidianas con los mestizos e indígenas y la posición social de las mujeres.

En la investigación inédita de Chalup y otros, “Elites cruceñas y autonomías departamentales. Una mirada desde las subjetividades” 2006, la autora Chalup caracteriza a las elites cruceñas como una “clase construida” que pretenden descifrar sus percepciones subjetivas respecto al proceso autonómico y a sus principales componentes discursivos, como ser el territorio, los recursos naturales, las migraciones y las percepciones étnicas. Las elites cruceñas, afirman, se consolidaron en contraposición a los intereses de las oligarquías mineras de la plata y del estaño, cuyos proyectos nacionales marginaban los intereses de Santa Cruz. Para evitar confundir esos intereses y reducirlos en una aparente unidad, es preferible “descartar el concepto de oligarquía para aplicarlo a la clase dominante cruceña y [...] plantear una categoría diferente como la descrita de ‘clase construida’, (Chalup y otros; 2006, 154).

La elite cruceña se autodefine por el referente agropecuario y percibe al Comité pro Santa Cruz como a su entidad aglutinadora superior, considera que ha desarrollado una institucionalidad propia que funciona en red (fraternidades y comparsas) y que ha construido su capital simbólico a través del discurso sobre la identidad cruceña. En términos políticos, esta elite ha optado “por ampliar el horizonte de su cierre social, permitiendo el acceso de mayor número de individuos a su clase y cediendo espacios de poder que permitan su reproducción como clase”. En este contexto político, la propuesta autonómica se constituye en el eje articulador que permite construir su hegemonía regional de arriba hacia abajo.

Recientemente se publicó el trabajo de Soruco, Plata y Medeiros “Los barones del Oriente”. El poder en Santa Cruz ayer y hoy (2008), que según lo definen sus autores “no es

una historia regional per se, es la historia de una elite, sus discursos y modelo económico, asentada en una región, Santa Cruz, pero interpretada bajo un contexto nacional”, (Soruco y otros; 2008, XXI). En realidad, la obra está compuesta por tres artículos sobre distintos temas vinculados que escriben cada uno de los autores. En el artículo inicial, Soruco plantea de partida dos premisas bajo cuya lógica interpretará los datos históricos que utiliza para arribar a conclusiones consecuentes. La primera afirma que “en la Santa Cruz republicana no hubo una renovación de elites, es decir, que el núcleo original, conformado a partir del primer momento de inserción al mercado capitalista (auge de la goma 1880-1915) define hasta hoy el modo de ser de este grupo”. La segunda dice que “la coyuntura actual de crisis desnuda el carácter instrumental de este grupo social que está dispuesto a poner en peligro la economía nacional [...] y el mismo principio democrático [...] con el único y fundamental objetivo de reproducirse a sí mismo”, (Soruco y otros; 2008, I).

Por lo tanto, concluye la autora, es cuestionable la capacidad de la elite cruceña de construir hegemonía cuando no ha logrado consenso regional ni menos nacional de sus políticas de dominación, las que están basadas en un estilo político dictatorial de imposición que tienden a eliminar a su adversario que es el Estado central. “El sueño actual de la elite cruceña, por tanto, no es el sueño hegemónico, sino un sueño de dominación, que no puede durar mucho”, (Soruco y otros; 2008, 94), sobre todo porque en su desarrollo histórico dicha elite cruceña no ha vivido aún la experiencia de pactar su discurso con los sectores populares como les sucedió a las elites de la región andina en 1952 y también porque el modelo de acumulación que le permite reproducirse está vinculado más al mercado mundial y no toma en cuenta las necesidades del mercado nacional.

El artículo de Plata, en la misma vena teórica y metodológica de Soruco, formula también las premisas de partida que le conducen a su conclusión. El discurso regional cruceño que emana del Comité Cívico pro Santa Cruz como portavoz de la elite tiene dos vectores, dice el autor: “Primero, la auto percepción de ser distintos o superiores del resto de la población boliviana por su origen hispano [...]. Segundo, la lucha contra el centralismo estatal de la región andina de Bolivia, de ahí es que surge la propuesta de la autonomía departamental”. El análisis de Plata está influido por la teoría clásica de las elites según la cual el poder se concentra y se perpetúa en minorías organizadas que dominan a la masa impotente y por aquellas teorías que priorizan la significación del lenguaje en el discurso político ya que éste “no está dirigido a decir la verdad científica sobre la realidad”, sino que trata “de definir qué sentido tienen las cosas, en el sentido de proyecto, en el sentido de

valoración, basados también en una dilucidación de qué es lo que está pasando y qué es lo que hay que hacer”. Plata concluye, consecuentemente, que “la virtual aprobación de los Estatutos Autonómicos será la culminación de una larga lucha en pos de la autonomía, pero esos estatutos tienen una clara orientación separatista, y están redactados para un Estado independiente”. (Soruco y otros; 2008, 162).

Por último, el artículo de Medeiros analiza la evolución del sector sojero boliviano, el cual se ha convertido en la “estrella exportadora” de los últimos años, concluyendo que el año 2005 el sector sojero representó el 13% de las exportaciones y usó el 43% de la superficie cultivada nacional, por lo que su importancia en la economía nacional es muy grande; atrajo altos flujos inmigratorios del occidente e incentivó la ampliación de las empresas agroindustriales. Sin embargo, dice el autor, sus ventajas comparativas se fundan en tres factores que parecen no ser sostenibles a largo plazo: “la existencia de tierras nuevas, baratas y con fertilidad inicial adecuada; una política de producción cada vez más tecnificada y en grandes extensiones de tierra y un mercado andino amplio y protegido”, (Soruco y otros; 2008, 233). Con el fin de fortalecer este sector productivo, el autor recomienda apuntar a la exportación de soya con valor agregado o buscar la diferenciación al producir soya orgánica; desarrollar políticas destinadas al sector rural para propiciar incentivos que estimulen la participación en empleos rurales no agrícolas; y, finalmente, estudiar el impacto del crecimiento de la frontera productiva sojera en relación a la sustitución de actividades productivas previas y a la concentración de la propiedad de la tierra.

Beni: Las dos investigaciones sobre las elites del departamento del Beni que comentaremos a continuación, coinciden en señalar los estrechos vínculos que se forman entre la sociedad cruceña y las elites benianas a partir del siglo XIX, y en la gran importancia que tuvieron los inmigrantes extranjeros en el proceso de conformación y consolidación de los intereses económicos de dichos grupos familiares elitistas. Además, coinciden también en caracterizar a la sociedad beniana como patrimonial y patriarcal, dado que el poder se asienta en el monopolio territorial que sustenta la actividad ganadera y que las relaciones de producción que vinculan a los terratenientes con los trabajadores agrarios funcionan bajo un régimen vertical y de tipo autoritario. En dicho contexto, ambos trabajos se enfocan en el análisis de la cultura política de las elites benianas e intentan descifrar sus rasgos característicos en relación a los desafíos de la modernización democrática contemporánea.

La obra de Rojas, Tapia y Bazoberry, “Elites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni 2000”, según sus propios autores, “se centra en las elites políticas y en lo que otras

elites piensan y hacen con relación a la política”. En las estructuras sociales y políticas del Beni, nos dicen, coexisten tecnologías y profesionalismos que corresponden a diferentes tiempos de desarrollo y de vida social, razón por la cual en el estudio se utiliza una composición de teorías que dan cuenta de su carácter específico. De los resultados obtenidos en sus encuestas de opinión aplicados a grupos de elite de la capital y provincias, concluyen algunos puntos clave. Primero, que existe una brecha importante entre el “persistente reclamo de postergación con que las elites benianas interpelan al nivel central [en relación] con la magnitud y proporción de sus propias inversiones, que son menores que las de un departamento chico (en riqueza y extensión) como Tarija, pero comparable en población y PIB per cápita. Entonces, este reclamo es más una estrategia discursiva que una auténtica preocupación y compromiso por su región, todavía considerada como fuente de extracción antes que destino de inversión”. Segundo, en relación a los valores democráticos, “los partidos políticos son muy criticados por todos, pero con poco cambio en su conducta, especialmente en lo referente a las prácticas clientelares y prebendales que sin excepción critica la misma elite partidista, pero no modifica conductas”. En resumen, los autores consideran que subsiste en la cultura política de las elites benianas “la imagen muy fuerte, todavía, del empresario emprendedor (a la manera de Antonio Vaca Díez y Nicolás Suárez), con dicho rasgo promisorio, pero también con el lado paternalista y patronal [situación que se encuentra] en proceso de cambio y donde queda un largo proceso por construir, pero ciertamente no está estancada ni definitivamente orientada al conservadurismo”. (Rojas y otros; 2000, 219-25).

La investigación de Rea, *Elite carayana. Dominación estructural y modernización política en San Borja* (2005), se enfoca en la sociedad local de San Borja y desentraña los mecanismos de dominación practicados por una elite que “se ha distinguido de la ‘rosca’ occidental, demasiado ligada a la minería, por el adjetivo de carayana, término que identifica a los mestizos descendientes de inmigrantes cruceños o extranjeros que llegaron a Beni en el siglo XIX y principios del XX”. La reforma agraria de 1953 suprimió el sistema del habilito (servidumbre personal por deudas) que funcionaba en las haciendas ganaderas hasta entonces, “pero no pudo cambiar las estructuras ni revertir la realidad de los terratenientes. Al contrario, facilitó la inscripción de tierras y, mediante la herencia, éstas se consolidaron en manos de unas pocas familias”. La NPE de 1985, cuyo propósito era acondicionar al Estado para insertarse en la economía global y de esa manera generar crecimiento económico local y nacional, no funcionó así en San Borja donde más bien “este proceso no ha servido más que

para profundizar las diferencias. Por ejemplo, los capitales foráneos entraron con gran fuerza en pos de las riquezas madereras de los bosques occidentales del Beni”. Asimismo, la modernización estatal, vía las leyes de descentralización administrativa y participación popular, no logró incorporar efectivamente a las poblaciones indígenas y fortalecer el poder económico y político de las elites locales. En consecuencia, mientras el modelo de cambio provenga de afuera de la sociedad regional, desde el centralismo, que considera al país como una realidad homogénea; mientras la economía beniana siga basada en la explotación de los recursos naturales; y mientras el sistema político mantenga aquellos nexos que vinculan a las burocracias locales con el poder central, entonces se perpetuará la dominación de las elites carayanas, pese a la incesante llegada de inmigrantes collas que logran situarse de inmediato por encima de los indígenas en las estructuras de poder local. (Rea; 2005, 115-6).

Cochabamba: En el trabajo de Gordillo, Rivera y Sulcata, “¿Pitaq kaypi kamachiq? Las estructuras de poder en Cochabamba, 1940-2006”, se plantea el tema del mando actual en la región de Cochabamba. Los autores abordan este problema desde una perspectiva histórica y sociológica, centrando su atención en los hitos temporales de 1952 y 1985, cuando las elites de poder regional resultaron muy afectadas. El proyecto liberal minero monoexportador de principios del siglo XX –dicen- marginó del poder nacional a las elites de las regiones agrarias que como Cochabamba surtían de alimentos a los mercados del altiplano. La reforma agraria de 1953 les expropió su base de reproducción económica y en su reemplazo miles de campesinos se adueñaron de las parcelas desmembradas de las haciendas. El sindicalismo agrario fue fortalecido por el régimen del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el poder de los dirigentes campesinos alcanzó grados muy altos, tanto a nivel regional como nacional, pero como grupo social estos sectores campesinos nunca fueron proyectados económica ni socialmente por el Estado revolucionario. Por tanto, a diferencia de lo ocurrido en el caso de Santa Cruz, la reforma agraria de 1953 destruyó el poder de las elites agrarias cochabambinas y de las incipientes elites industriales urbanas, las que no fueron reemplazadas por ningún otro grupo de poder que proyectara el futuro regional. La NPE de 1985 desplazó definitivamente a estas elites tradicionales que después de la revolución se afincaron en la ciudad de Cochabamba y las fraccionó totalmente. Las masas de inmigrantes que llegaban a la ciudad de Cochabamba se organizaron en poderosos gremios de comerciantes, transportistas y regantes, entre otros, los que adquirieron gran importancia económica y una enorme capacidad de presión política, manejándose al margen de algún proyecto regional común dada la debilidad de una elite de poder que la diseñe. Estos grupos

sociales emergentes tampoco han logrado, convertirse en elites de poder regional y su comportamiento gira en torno a reivindicaciones sectoriales y corporativas. Entonces, si la agricultura regional es crítica porque el sindicalismo campesino está aún presente en el agro bloqueando la inversión privada y limitando su capacidad de generar riqueza, y si los intensos flujos de inmigración se concentran en el área urbana de una ciudad no industrial sino que presta servicios atomizados, los autores creen que una de las pocas alternativas de reproducción social y económica de los grupos de poder en la Cochabamba contemporánea está al interior de las instituciones públicas que manejan fondos del Estado, tales como son la prefectura, las alcaldías y la universidad pública, entre otras. En este punto se introduce el concepto de “elites burocráticas” en el análisis para explicar cómo se conforman unos ámbitos institucionales más o menos cerrados donde estos grupos de interés se reproducen, dichos ámbitos son comprendidos como un sistema interconectado de “campanas de poder”, cada una de las cuales detenta su propio aparato burocrático a través del cual se maneja el conocimiento administrativo y técnico, para distribuir los recursos estatales entre las elites económicas y políticas. (Gordillo y otros; 2007).

La lectura de estos escasos trabajos de investigación sobre los poderes regionales en el país, sin duda que ilumina el espectro del poder nacional. Ya no parece pertinente la idea de una “oligarquía” nacional perenne que concentre en sí misma los poderes de la economía, de la política y de la sociedad, y menos aún que detente una simbología del poder compartida por todos y en la cual fundamente su hegemonía. Es imperiosa, por tanto, la necesidad de abordar el tema del poder nacional desde las distintas regiones y empezar a comprenderlo agregando las experiencias históricas por las que han atravesado las elites de poder regional en el proceso de construcción de una nueva matriz de subordinación.

Los pocos autores que se han atrevido a abordar el análisis del carácter de las elites de poder nacional y a discutir algunos aspectos de su comportamiento, lo han hecho casi siempre desde la perspectiva de su cultura política. Entre algunos de ellos podemos citar, sólo a modo de ejemplo, a Romero (2003) y Mansilla (2007), quienes reflexionan en sus obras acerca de los comportamientos políticos y de las actitudes mentales de algunos segmentos de las elites bolivianas. Sin embargo, se hace evidente que resulta aún problemático para los analistas reflexionar sobre las elites del país sin contar con estudios empíricos previos que hayan abordado el tema ya sea desde la perspectiva de períodos y espacios específicos, actividades concretas o grupos sociales precisos.

En consecuencia, se vuelve urgente la necesidad de producir trabajos empíricos sobre esta temática profundizando los estudios donde se hayan iniciado y abriendo espacios de análisis en aquellas regiones en las que este tipo de estudios aún no han sido encarados. Por ejemplo, es imprescindible empezar a investigar sobre el poder regional en La Paz, ya que, al ser la sede de gobierno, las elites políticas parecen eclipsar a sus elites locales. Asimismo, es vital estudiar este tema en la región de Tarija donde se están produciendo transformaciones económicas y demográficas profundas que de hecho van a alterar los equilibrios del poder nacional.

7.3. Las Nuevas Elites de Occidente

“Hay una modificación de la estructura de clase del poder económico en nuestro país, o podríamos decir, del bloque de poder; y por supuesto una modificación también de las elites”. (García Linera; 2009, 90).

El anterior bloque de poder económico estaba articulado en torno a la inversión extranjera petrolera a la cual se articulaba la inversión privada minera en los departamentos de Oruro, Potosí y La Paz; la agroindustria del Oriente y, luego la banca mas local. Esta estructura de poder ha sido modificada por un nuevo bloque de poder que incorpora al Estado, a la pequeña y mediana producción urbana y rural; se ha reconfigurado estructuralmente el bloque de poder económico, y esto es un hecho decisivo de lo que está ocurriendo en el país, junto con la internalización del excedente. “Y es verdad que este bloque de poder promueve núcleos dirigenciales llamados elites”. En el caso del estado aparece una nueva elite no propietaria a diferencia del anterior bloque de poder donde la elite directiva era a su vez propietaria”. (García Linera; 2009, 90).

Esta nueva elite tiene una composición social distinta: mezcla liderazgo social emergente (campesinos, indígenas populares) con una inteligentzia mestiza e indígena. Es, evidentemente, muy distinta de la anterior, los vínculos entre ambas son muy escasos, por los estilos de vida, la procedencia laboral, cultural, lingüística y los propios circuitos cerrados de los intercambios matrimoniales. (García; 2009, 91). Eso hace que esta transición política y estatal sea más complicada porque en transiciones anteriores, por ejemplo entre las décadas de 1940 y 1950, o durante los años ochenta y noventa, había una especie de continuidad cultural. René Zavaleta lo reflejó muy bien cuando señalaba que los del MNR eran los parientes pobres de la oligarquía. Y lo mismo pasó en la década de los noventa, con el MIR. Había una cierta continuidad en sus hábitos culturales y en la circulación de las parejas. (García Linera; 2009, 91).

Eso no se da ahora y por lo tanto el viejo bloque de poder tiende a radicalizarse porque no ha encontrado mecanismos de reciclamiento. En los años cincuenta, a nivel del mundo pueblerino el corte fue abrupto, porque los pueblos eran el centro de los hacendados y los desplazan; les quitan sus casas y se van. Y se empoderan los campesinos y una nueva elite letrada: profesores, abogados, etcétera. Pero en el mundo urbano, en el núcleo de poder del país, eso no se va a dar, hay un reacomodo de parte de la vieja elite que logra reflotar, lo que Zavaleta llamó la “paradoja señorial”. (García Linera; 2009, 92).

7.4. El Poder y la Subordinación en Bolivia

¿Por qué es importante saber quiénes son los que mandan en Bolivia? Indudablemente, porque es necesario conocer a quiénes les obedecen. Sobre todo a partir de la revolución de 1952 y como efecto de las políticas revolucionarias sobre el uso y el control de los recursos naturales, de la industria y el comercio, de las finanzas públicas y privadas, de la educación, y de otros aspectos importantes que transformaron el país, es necesario revisar los procesos de cambios regionales y calibrar las consecuencias que tuvo sobre sus elites de poder respectivas. De hecho, ahora es posible pensar que el concepto de revolución nacional contiene en realidad a múltiples revoluciones regionales con efectos diferentes sobre cada una de sus sociedades locales.

La comparación de los resultados de las investigaciones sobre las elites de Cochabamba y Santa Cruz elaboradas hasta el momento, por ejemplo, nos permite observar cómo la reforma agraria de 1953 dismanteló a sus elites, en un caso, y las fortaleció, en el otro, ocasionando la fragmentación del poder en los valles y su concentración en el oriente. Asimismo, con los resultados de estas investigaciones iniciales podemos ya comprender que los cambios en cada región tienen un carácter específico y que no se los debe interpretar con la lente de otra región ni con una mirada nacional homogénea. Como tampoco podemos seguir pensando que la vía del cambio revolucionario fue única y que por ese camino deben transitar, necesariamente, todas las sociedades regionales.

Por último, esas investigaciones nos señalan también que las políticas liberales de la década de 1980 fueron los detonantes de otra serie de transformaciones estructurales en las relaciones de poder regional y nacional. En el caso de Cochabamba, la penetración del capital internacional terminó por marginar del poder a las elites tradicionales, en contraste con lo ocurrido en Santa Cruz donde sus elites se ampliaron socialmente y se fortalecieron en términos financieros. Cochabamba no volvió a recuperar más su calidad de región

agropecuaria, en cambio Santa Cruz modernizó su sector agrario y se insertó al mercado mundial.

¿Cuál será la situación de las elites de poder en las otras regiones del país y sobre todo en las sociedades del altiplano occidental? Es sin duda vital el obtener respuestas sobre estas cuestiones para empezar a descifrar las múltiples incógnitas del poder nacional.

7.5 Tradición de Cooperación y Acomodación de las Elites

La democracia consociativa supone la cooperación entre los líderes de los diferentes segmentos, a pesar de las profundas diferencias que puedan separarlos. Esto requiere que los líderes sientan al menos algún grado de compromiso con la unidad del país como asimismo un compromiso hacia las prácticas democráticas. También deben poseer la voluntad para desarrollar esfuerzos cooperativos junto a los líderes de otros segmentos, en un espíritu de moderación y de compromiso. Pero, al mismo tiempo, deben ser capaces de retener el apoyo y la lealtad de sus propios seguidores. Las elites deben realizar continuamente un difícil acto de balance. (Lijphart; 1977, 53).

Una de las conclusiones que se extrajo del análisis de la sociedad boliviana, fue su carácter plural. Ello no solamente por el reconocimiento que se hace por parte de diferentes personalidades que participaron en el debate organizado por CIPCA sobre el tema, sino también porque fue corroborado y estampado en la definición constitucional mediante la reforma de 1994 que declaró a Bolivia un país multiétnico y pluricultural. Otra conclusión fue que todo el debate se realizó bajo la premisa de que el régimen político en Bolivia era y debía seguir siendo democrático.

La historia de Bolivia, como se ha reiterado durante el curso de este estudio, fue de exclusión de la mayoría indígena del proceso de toma de decisiones. Esto ocurría ya desde los momentos fundacionales de la república, según lo expresa Jorge A. Kafka: “Bolivia fue más producto de una conjura y de la concurrencia de intereses de un pequeño grupo, antes que la magna obra de sus habitantes”. (Kafka; 2005,43).

Si bien hay una historia anterior de interacción entre partidos políticos, la cooperación sistemática de los liderazgos políticos se empieza a desarrollar con la llamada democracia pactada, desde mediados de la década de 1980, pero solo entre los partidos tradicionales dirigidos por la elite blanco/mestiza. Esta democracia pactada colapsó durante la crisis de 2003.

Por otro lado, los líderes de los movimientos sociales desarrollaron esfuerzos de cooperación y coordinación para llevar a cabo las rebeliones populares que pusieron en jaque

al modelo económico en las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas”, las cuales depusieron al gobierno de Sánchez de Lozada y forzaron a su sucesor Carlos Mesa, veinte meses más tarde, a renunciar a la jefatura de gobierno. Finalmente, las fuerzas opositoras obtuvieron un contundente triunfo en las elecciones generales de diciembre 2005.

Dadas las circunstancias, características e intensidad del período de crisis 2003-2005, una salida democrática de ella no habría sido posible sin la existencia de una importante cuota de cooperación entre los diferentes liderazgos, un grado de deber con la unidad del país como también un compromiso y fe en las prácticas democráticas.

Es difícil concluir que en Bolivia exista alguna tradición republicana de larga data de cooperación y acomodación de las elites dirigentes. No obstante, alguna forma de negociación debió ocurrir para posibilitar el ascenso al poder de Evo Morales y el MAS mediante la elección de diciembre de 2005, sin que la minoría blanco/mestiza perdiera el poder completamente.⁷⁸ Dicho de otra manera, la minoría blanco/mestiza que detentaba el poder debió calcular que era mejor ceder cuotas de poder y resignarse a las demandas de los movimientos sociales que resistirse y perderlo todo en una guerra civil. Por el lado del MAS, también debió existir algún cálculo que aconsejó moderar las exigencias más extremas.

7.5.1 Antecedentes de Cooperación entre las Elites

Los modelos de coalición en Bolivia, tendieron a sustituir la propensión mayoritaria de sus instituciones por fórmulas consensuales, pero manteniendo como un dato inamovible la forma política presidencialista. Empero, la adopción de ciertos componentes consensuales ha derivado en la conformación de diversos patrones, en algunos casos de colaboración y en otros de confrontación entre los actores intervinientes, lo cual torna extremadamente difícil elaborar una categoría morfológicamente definida como presidencialismo de consenso.

En el período 1982-1985, las elites políticas aprendieron que no se podía empantanar la elección presidencial en el Congreso, pues así se abría campo a los golpes militares y que se precisaba de mayoría parlamentaria para gobernar. Luego de la elección de Víctor Paz Estenssoro en 1985 el MNR estableció el Pacto por la Democracia con la ADN. Desde esa época se fundó la democracia pactada o gobierno de coaliciones entre los partidos políticos de Bolivia, modelo político que dio estabilidad por casi dos décadas y por lo cual se puede entender el apego, aunque pequeño aún según Toranzo, a la institucionalidad democrática de hoy. Ello ocurrió al mismo tiempo que se introducía el ajuste estructural y la aplicación del

⁷⁸ De hecho, aunque el MAS ganó por mayoría absoluta y tiene mayoría en la Cámara de Diputados (84 de 157), es minoría en el Senado (12 de 27). De las nueve prefecturas, el MAS obtuvo sólo tres.

modelo neoliberal en la economía. “Por eso, para el imaginario popular, es lo mismo democracia pactada y ajuste estructural, ambos elementos se confunden entre sí”. (Toranzo; 2006, 13).

Sin embargo, la protesta contra la inequidad expresada en la victoria del MAS ha estado fuertemente motivada por el cansancio de la sociedad con el esquema político vigente, es decir, con la democracia pactada. “Decenios en que las denuncias por corrupción han sido primera plana diariamente y en la que los responsables rara vez han enfrentado un proceso judicial y menos aún han ido a la cárcel. Un período en que los líderes de los partidos tradicionales se han turnado en ocupar los distintos puestos de importancia del aparato estatal (ministros, senadores, diputados, prefectos, alcaldes, embajadores, etc.), volviendo a hacer la misma ronda las veces que les ha sido posible y ampliando luego la mecánica a sus parientes más cercanos”. (Ayala; 2006, 5).

Si bien la política del pacto fue un elemento de modernidad de la política boliviana, cuyo resultado fue la estabilidad y un conjunto de reformas institucionales, también lo fue de pre-modernidad, pues los partidos usaron el pacto y las coaliciones como un medio para usar el poder de manera clientelar y prebendal. (Toranzo; 2006, 14).

En opinión de Ayala, en las regiones las cosas se han dado de manera distinta. En este caso las elites locales han resultado más confiables para el grueso del público. (Ayala; 2006).

Con todo, a lo largo de *dos décadas de democracia pactada*, Bolivia asistió a una época marcada por importantes reformas estatales e institucionales que abrieron paso a la inclusión política, que impulsaron la ampliación de la democracia electoral y el desarrollo de una mayor condición ciudadana de la población. La ley de participación popular permitió el apoderamiento de miles de actores sociales, rurales y urbanos. Fue en el espacio municipal de la participación popular donde aparecieron los primeros alcaldes del MAS, ellos coparon los municipios del trópico cochabambino por medio del voto, vía los mecanismos de la democracia representativa. Es en ese ambiente de ampliación de la democracia en el reducto municipal que Evo Morales pudo desarrollar su instrumento político y el de los cocaleros, el MAS. (Toranzo; 2006).

7.5.2 El Modelo de Gobierno de Coalición en Bolivia/Democracia Pactada

Entre 1985-2003 prevaleció en Bolivia un modelo de coalición entre los partidos tradicionales, lo que se denominó la época de la democracia pactada, que fue una cooperación entre las elites dirigentes, en un sistema presidencialista, que generó consenso entre los diversos sectores que conformaban el sistema político: (*Ver cuadro 31*)

Cuadro 31

Coaliciones según Periodos Constitucionales 1985-2003

Gobierno central: coaliciones multipartidistas					
<i>Coalición de oficialista de origen</i>	<i>Período constitucional</i>	<i>Presidente de la República</i>	<i>Partido del presidente (% votación)</i>	<i>Partidos socios de coalición</i>	<i>Partidos relevantes de posición</i>
Pacto por la democracia	1985-1989	Paz Estenssoro	MNR (26,4 %) Segundo en votación	ADN (en el Congreso)	MIR, MNRI*, FPU*
Acuerdo patriótico	1989-1993	Paz Zamora	MIR* (19,6 %) Tercero en votación	ADN	MNR, MBL
Pacto por la gobernabilidad y el cambio	1993-1997	Sánchez de Lozada	MNR (33,8 %) Primero en votación	UCS*, MBL*	ADN, MIR, CONDEPA
Compromiso por Bolivia	1997-2002 (2001 renuncia del presidente por enfermedad y sucesión constitucional)	Bánzer / Jorge Quiroga	ADN (22,3 %) Primero en votación	MIR, UCS, Condepa*	MNR, MBL, IU*
Plan Bolivia	2002-2003 (17 de octubre de 2003: renuncia del presidente por protesta popular y sucesión constitucional)	Sánchez de Lozada / Mesa	MNR (22,46 %) Primero en votación	MIR, UCS, NFR** MAS, MIP*	
* MIR = Movimiento de Izquierda Revolucionaria; UCS = Unidad Cívica Solidaria; MBL = Movimiento Bolivia Libre; Condepa = Conciencia de Patria; MNRI = Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda; FPU= Frente del Pueblo Unido; IU = Izquierda Unida; MAS = Movimiento al Socialismo; MIP = Movimiento Indígena Pachacuti.					

FUENTE: (Mayorga; 1992, Lazarte; 2005).

La crisis de gobernabilidad que dominó la etapa de transición fue resuelta en 1985 cuando los principales partidos del sistema (MNR, ADN y MIR) encontraron un mecanismo para establecer y sustentar una mayoría congresal para resolver el impasse entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, de esa forma, implementar profundas reformas estructurales políticas y económicas. El principal logro fue el lanzamiento de una Nueva Política Económica (NPE), que puso fin a la estrategia de desarrollo Estado-céntrica e impulsó la apertura de mercados, la privatización de empresas estatales y la descentralización administrativa, entre otras reformas.

La democracia pactada estuvo vigente durante casi dos décadas y caracterizó la conformación de cinco gobiernos (Paz Estenssoro 1985-1989, Paz Zamora 1989-1993, Sánchez de Lozada 1993-1997, Banzer Suarez-Jorge Quiroga 1997-2002 y Sánchez de Lozada 2002-2003). Durante este ciclo, la política se manifestó bajo diversas modalidades de interacción partidista que tenían como característica central la conformación de coaliciones parlamentarias y/o de gobierno para resolver el acceso a la titularidad del poder político y para

sentar las bases de un esquema de gobernabilidad que garantice la estabilidad política y la eficacia en el proceso decisional.

A través de cuatro diferentes tipos de coalición entre estos partidos y otros menores, los pactos le dieron a Bolivia un grado de estabilidad política sin precedentes. Esta democracia pactada, que aseguró el control parlamentario a los partidos de gobierno, está hoy en crisis; se trata de una crisis asociada a la recesión económica que se empezó a hacer sentir desde fines de 1998, el incremento de las desigualdades sociales y la percepción popular de que los partidos y los pactos son los responsables de la situación actual que vive Bolivia.

Para comprender la profundidad de la crisis actual es importante entender las características básicas de la democracia pactada. Si bien ella fue un avance que logró resolver el problema entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se basó en prácticas tradicionales del sistema de partidos y de la política boliviana.

Un primer rasgo de la democracia pactada es que contenía una alta dosis de clientelismo político: los pactos aseguraron la distribución equitativa de puestos y cargos entre los miembros de las respectivas coaliciones. Esta distribución se convirtió en la única recompensa tangible para los militantes de los partidos que ingresaron a las coaliciones.

La gran paradoja de este sistema clientelar es que las reformas estructurales que se impulsaron para reducir el tamaño del Estado, redujeron también la cantidad de puestos disponibles. Por otra parte, y durante los últimos dieciocho años, las coaliciones crecieron en tamaño hasta llegar a conformar las “mega coaliciones” recientes. Inevitablemente, la necesidad de recompensar a los socios de las coaliciones contradijo la lógica de las reformas; por lo tanto, Bolivia se enfrentó al dilema de cómo repartir menos puestos y cargos entre una cantidad cada vez mayor de partidos. El clientelismo, tan funcional en los primeros momentos de la transición, se tornó crecientemente ineficaz e ilegítimo.

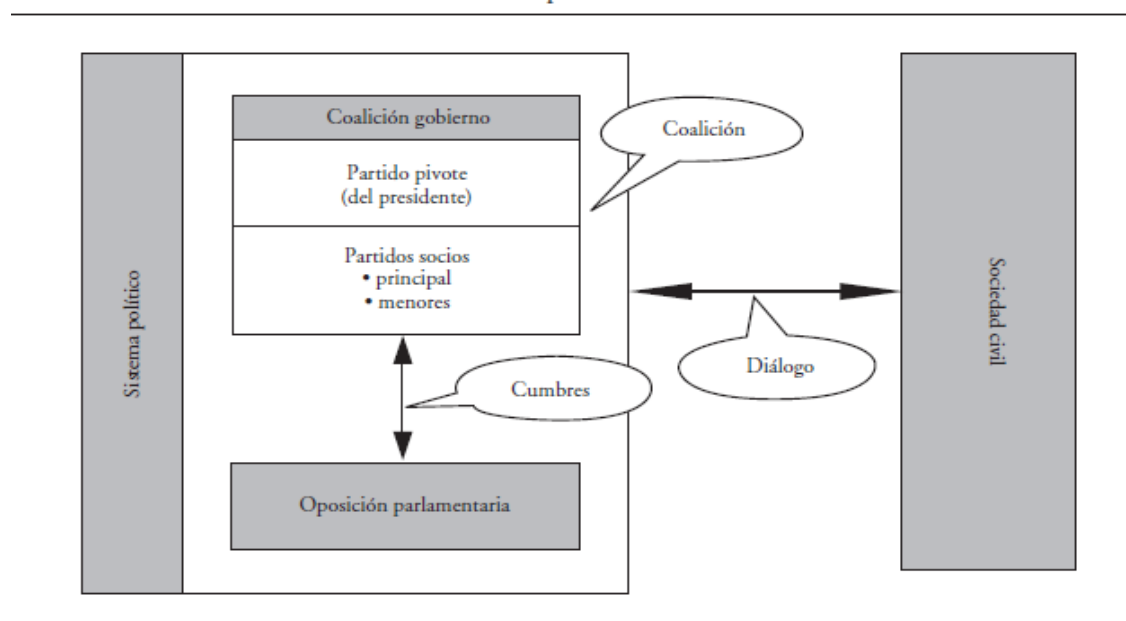
Una segunda característica fue la concentración de poder decisorio en el Poder Ejecutivo de orientación tecnocrática. Ello se evidenció en el hecho de que el diseño de las principales reformas se concentró en pequeños grupos tecnócratas en los distintos ministerios. El Congreso Nacional, por su parte, reflejó una disciplina partidaria destacable: los partidos se limitaron a aprobar las políticas diseñadas por el Poder Ejecutivo y la labor fiscalizadora del Parlamento se redujo. En términos globales, sin embargo, la productividad del Congreso Nacional aumentó, si ésta se mide por el número de proyectos de ley aprobados.

Una tercera característica fue la consolidación del caudillismo partidario. La democracia pactada no fue producto de un pacto entre partidos, sino de acuerdos entre sus cúpulas. Los

jefes “obligaron” a sus partidos a entrar en las coaliciones. En algunos casos, el ingreso a una coalición produjo tensiones y hasta rupturas partidarias internas. Los caudillos partidarios consolidaron sus posiciones dentro de sus respectivos partidos y, al mismo tiempo, en el ámbito más amplio de la política boliviana. Por lo tanto, no es sorprendente que esos líderes fueran los gobernantes del país las últimas dos décadas. Esta situación le dio cierta estabilidad a la democracia pactada, pero no fomentó la democracia interna, el reclutamiento ni la promoción de nuevos líderes. Este fenómeno es probablemente la principal causa de la fragilidad del sistema de partidos, pues ningún partido pudo trascender con éxito a la primera generación de líderes. A esto debe sumarse una irritante tendencia al nepotismo.

Un cuarto rasgo de la democracia pactada entre 1985 y 2002, fue que logró desarrollar una maquinaria electoral que rota entre los tres partidos principales. Ella se centra en el artículo 90 de la Constitución, en la Ley Electoral y en un acuerdo negociable durante cada proceso electoral entre distintos partidos. Esta fórmula permitió acceder al poder a todos los que quisieron participar y que aceptaron las *premisas básicas del consenso*. Entre los tres partidos principales, se concentraba entre el 65% y 57% de los votos y el 86% y el 62% de los escaños en el congreso, incluidos los partidos menores.

Cuadro 32
La Política del Consenso
Democracia pactada en Bolivia



FUENTE: (Mayorga; 1992, Lazarte; 2005).

Finalmente, existió un *consenso* entre los principales partidos sobre las características políticas del modelo y la nueva política económica, consenso que se reflejó en todos los resultados electorales entre 1985 y 2002, donde siempre ganó alguna fórmula que administró políticamente las reformas estructurales de primera y segunda generación.

Aunque los principales partidos hacían campañas que incluían severas críticas a la estrategia de desarrollo, ninguno se atrevió a modificarlas durante su gestión de gobierno; al contrario, en cada ciclo, los partidos y las coaliciones adoptaron las características “neoliberales” de la nueva política económica.

7.5.3 Los Logros De La Democracia Pactada

La democracia pactada logró importantes avances que llevaron a pensar que el modelo tenía la posibilidad de consolidarse. En primer lugar, los partidos principales se mostraron siempre dispuestos a expandir el tamaño de la coalición gobernante, ya fuera para cooptar a la posible oposición o para asegurar la gobernabilidad. Esta expansión era posible mientras no existiera un partido o movimiento de oposición real que estuviera en contra de las premisas básicas del modelo político y económico.

En segundo lugar, los partidos de las distintas coaliciones diagnosticaron los problemas básicos del sistema e intentaron resolverlos a través de una serie de reformas. Entre los problemas claves que trataron de corregir se encontraban: devolver al electorado la sensación de que vota y elige; mejorar los vínculos partidarios con la sociedad civil; descentralizar el poder e involucrar más a las regiones y a las comunidades, institucionalizar la noción de que la reforma era la única fórmula posible para abrir el sistema. Las reformas estaban orientadas fundamentalmente a preservar las prerrogativas de los partidos, aunque sus resultados, paradójicamente, desestabilizaron la democracia pactada y las reformas estructurales.

Sin duda alguna el principal logro fue la imposición permanente de la nueva política económica. A pesar de ciertas modificaciones, las políticas básicas de este acuerdo fueron apoyadas por las cuatro principales coaliciones que gobernaron Bolivia durante este período. Hasta 1997, este logro fue la base fundamental del consenso, pues se estabilizó la economía, el crecimiento económico y la inversión externa. No es sorprendente, entonces, que cuando la economía entró en recesión a fines de 1998, se acentuaran las críticas al modelo político de la democracia pactada, que también sucumbió a la crisis.

Los logros institucionales del sistema fueron varios y se hace preciso destacarlos. En 1992, producto de un gran acuerdo entre los principales partidos, se propusieron importantes reformas, de las cuales una gran mayoría logró institucionalizarse en la Constitución de 1994.

Las tres reformas de mayor importancia para el sistema de partidos fueron: la modificación del artículo 90, que determinó que en la segunda vuelta congresal para elegir Presidente sólo participaran los dos primeros candidatos con mayor número de votos y no el tercero; la extensión de los períodos presidenciales y congresales de cuatro a cinco años; la elección de diputados uninominales y la Ley de Participación Popular, que logró descentralizar poder y darle importancia a los municipios. Además de estas reformas, que específicamente afectaron al sistema de partidos, se logró una importante reforma judicial que estableció, entre varias otras instituciones, un Ministerio Público, un sistema de defensores públicos, juicios orales, el Defensor del Pueblo y un nuevo Código de Procedimiento Penal. Así, hubo un grado de modernización institucional.

En otras palabras, el sistema de partidos, mediante la democracia pactada, intentó llevar adelante reformas que lograrían institucionalizar el sistema que los partidos crearon. Sin embargo, estas mismas reformas facilitaron el crecimiento de una oposición que ha cuestionado las bases de los acuerdos y la lógica de la gobernabilidad en Bolivia. Por ejemplo, la Participación Popular y la presencia de diputados uninominales aceleraron la demanda de participación en el ámbito local, que los partidos tradicionales, empero, no han sido capaces de canalizar. El resultado es que el sistema de partidos es hoy más cuestionado que nunca. En el trasfondo hay una demanda de genuina participación ciudadana en el sistema de decisiones políticas.

La política se concentró en el sistema de partidos y en la dinámica oficialismo/oposición y, si bien, los pactos propiciaron la estabilidad política de los gobiernos de turno, las respuestas a situaciones de crisis mediante reformas de diversa alcance fueron resultado de acuerdos políticos que congregaron a las coaliciones gubernamentales y las fuerzas opositoras, y posteriormente, al sistema de partidos y organizaciones de la sociedad civil mediante "mesas de diálogo". Es decir, la democracia pactada no se limitó al juego estratégico entre actores políticos ni fue solamente un instrumento de acceso y permanencia en el poder, también propició una serie de reformas a partir de diversos actos de concertación entre las elites dirigentes con protagonismo del sistema de partidos.

Los pactos fueron el resultado indirecto de la vigencia del art. 90 de la actual Constitución Política del Estado que establecía, en caso de no existir un vencedor en las urnas con mayoría absoluta, la elección del presidente y vicepresidente mediante la mayoría de votos en el congreso. En la medida que, desde la primera elección en la transición democrática en 1982 hasta la penúltima en 2002, el acceso a la presidencia se dirimió en el espacio

parlamentario y el decurso de la gestión gubernamental estuvo sometido a los vaivenes de las relaciones entre oficialismo y oposición.

A esa regla constitucional se adicionaron posteriormente otras normas de carácter electoral dirigidas a reducir el número de unidades en el sistema de partidos para simplificar las alternativas de pacto mediante la introducción de requisitos y sanciones que lograron establecer un número promedio de cinco partidos parlamentarios relevantes. Por efecto de estas modificaciones el sistema de partidos asumió como rasgo dominante un carácter multipartidista moderado. Por su parte, la dinámica de las relaciones interpartidarios -la distancia ideológica entre los componentes del sistema de partidos- estuvo influenciada por un principio hegemónico que reorganice la política (en torno a los pactos partidistas) y la economía (sobre la base del neoliberalismo) propiciando una tendencia centrípeta en el funcionamiento del sistema de partidos durante más de quince años.

Aunque pueden establecerse rasgos generales en el comportamiento partidista la democracia pactada no presenta características homogéneas ni se reduce a determinadas pautas de interacción política entre los partidos durante su vigencia. Esos elementos comunes -típicos del accionar político, como los cálculos instrumentales y los intereses clientelares de los socios de las coaliciones- no explican de manera cabal su reproducción en el tiempo, puesto que su funcionamiento continuo durante más de quince años se explica, también, por el predominio de un principio hegemónico con capacidad para ordenar las prácticas y discursos de los partidos relevantes. Dicho principio hegemónico estaba conformado por dos polos discursivos que organizaron la política y la economía boliviana desde 1985: la democracia representativa, basada en la centralidad del sistema de partidos sometido a una lógica de pactos; y el neoliberalismo económico, puesto en vigencia con el ajuste estructural para redefinir el rol del Estado. Este elemento discursivo predominante permitió la convergencia centrípeta de las distintas fuerzas políticas, principalmente de los tres partidos que alternaron en el manejo del poder ejecutivo (Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR; Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR; y Alianza Democrática Nacionalista, ADN) pese a las iniciales diferencias ideológicas o las enemistades históricas. Además, su capacidad interpelatoria se hizo evidente con la presencia de agrupaciones políticas diversas en las distintas coaliciones de gobierno en torno a alguno de estos partidos (Partido Demócrata Cristiano PDC y Frente Revolucionario de Izquierda FRI en 1989; Movimiento Revolucionario Túpac Katari MRTKL, Unidad Cívica Solidaridad UCS y Movimiento Bolivia Libre MBL en 1993; Conciencia de Patria Condepa, UCS y Nueva Fuerza

Republicana, NFR en 1997, Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR y NFR en 2002)) mientras su vigencia era incuestionable.

Un aspecto sobresaliente de la capacidad articuladora de la democracia pactada estuvo referido al surgimiento y adaptación institucional del neopopulismo, un fenómeno político que se extendía en la región latinoamericana bajo diversas modalidades y era observado como un peligro de desinstitucionalización de la democracia. En Bolivia, el neopopulismo se expreso en dos partidos -UCS y Condepa- que irrumpieron en el ámbito electoral en 1989 organizados en torno a liderazgos carismáticos y con capacidad para incorporar nuevas demandas e identidades sociales en el escenario político. Pese a obtener una votación conjunta cercana al tercio del electorado durante una década, el neopopulismo no desplazó a los partidos tradicionales porque UCS y Condepa eran partidos rivales y, aparte de debilitarse mutuamente, ambos se adscribieron tempranamente a los códigos imperantes mediante la suscripción de pactos municipales con los partidos tradicionales (UCS y MNR -en 1989 y 1991- y Condepa con ADN y MIR en 1991) y se convirtieron en partidos relevantes en el congreso llegando a formar parte de coaliciones de gobierno en 1993 y 1997.

El impacto del neopopulismo se manifestó de varias maneras: en la inclusión política de sectores sociales marginados, en la apertura de la discursividad política a nuevas identidades, sobre todo étnico-culturales, y en la incorporación de demandas de carácter redistributivo en las ofertas electorales, debido a las practicas asistencialistas de los lideres neopopulistas. También influyo para la incorporación de nuevas normas destinadas a regular la formación y funcionamiento de los partidos como una respuesta al caudillismo y al clientelismo. Es decir, el neopopulismo se adapto a las pautas de la democracia pactada promoviendo una mayor participación electoral y el sistema de partidos adopto algunos de sus elementos discursivos para renovarse.

En términos generales, los pactos se iniciaron con un acuerdo congresal y, posteriormente, la lógica dominante fue la conformación de coaliciones parlamentarias y de gobierno con cada vez mayor cantidad de socios (en 1985, un partido a cargo del gobierno; en 1989, una alianza de dos partidos; en 1993, tres fuerzas con un partido dominante; en 1997, un acuerdo entre cinco partidos; y en 2002, entre dos fuerzas y una tercera adicional) que implicaba el desplazamiento paulatino de las consideraciones programáticas por negociaciones instrumentales. A medida que transcurre el tiempo, pues, se impone con mayor énfasis el uso del "rodillo" parlamentario en el proceso decisinales y el "cuoteo" político en la gestión pública, comportamientos que incentivaron las críticas a la democracia pactada y sus componentes.

En general se hace énfasis en el carácter instrumental de la democracia pactada o en su capacidad para mantener la estabilidad política. Nos interesa resaltar otra faceta que surge de su evaluación como momento de un proceso más amplio que tiene que ver con la transformación democrática en general. Es decir, la democracia implica también la posibilidad de dar respuesta a aspectos deficitarios del sistema político mediante nuevas reglas e instituciones que, a su vez, sacan a relucir otras facetas problemáticas. Bajo esta lógica, en la década de los noventa se produce la primera ampliación de la democracia que, a nuestro juicio, está motivada por la interpelación del neopopulismo al sistema de partidos cuyas impugnaciones son procesadas en el marco de la democracia pactada.

Uno de los aspectos referidos a la ampliación de la democracia tiene que ver con los cambios en la representación política en función de incorporar la diversidad de intereses e identidades de la sociedad. Cambios que se producen, en primera instancia, a través de la irrupción de actores políticos -como CONDEPA y UCS- que incorporan nuevas demandas y nuevas identidades en el ámbito político sin que medie la adopción de reglas específicas para ese fin. En todo caso, es una de las consecuencias no previstas de la implementación de cambios normativos que responden a la necesidad de adaptación de los partidos políticos a un entorno institucional que presenta aspectos deficitarios, inclusive en sus elementos primarios como la competencia electoral.

En la fase de estabilidad de la democracia pactada se produce la primera ampliación de la democracia a través de reformas que son fruto de decisiones de los actores institucionales más que de las presiones sociales, es decir, los impulsos reformistas provienen "desde arriba", porque la política está relativamente circunscrita al sistema de partidos que es interpelado por el surgimiento de partidos neo populistas. En cierta medida, las reformas son parte de la adecuación del sistema de partidos a un entorno institucional que empezó a mostrar sus aristas deficitarias a medida que las elecciones se volvieron rutinarias. Ese impulso reformista fue resultado de la convergencia centrípeta en el sistema de partidos que permitió la suscripción de un par de acuerdos interpartidistas -en 1991 y 1992- que involucraron a todas las fuerzas parlamentarias y definieron una agenda de reformas político-institucionales, porque los cambios preliminares se dirigieron a mejorar las reglas del juego electoral.

Los principales objetivos de los acuerdos de ese periodo estuvieron vinculados a la reforma política y se definieron a través de convenios entre jefes de partidos con presencia parlamentaria. El acuerdo del 5 de febrero de 1991 estableció modificaciones en el sistema electoral que entraron en vigencia desde 1993 para otorgar credibilidad a los procesos

electorales mediante la recomposición de las cortes electorales, con la presencia de cuatro miembros independientes elegidos por dos tercios de votos en el parlamento; el respeto del sufragio con escrutinio en urna; y la adopción del método de divisores impares para asegurar la representación de minorías. El acuerdo del 9 de julio de 1992 fue suscrito con la finalidad de "modernizar el Estado y fortalecer la democracia" y decidió la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia con dos tercios de votos congresales, la aprobación de una propuesta de reforma constitucional parcial y la elaboración de una norma específica para los partidos políticos.

Vale resaltar la introducción de la regla de dos tercios en el parlamento para realizar nombramientos de algunas autoridades porque esta decisión exigía concertación entre oficialismo y oposición, habida cuenta que hasta 1997 ninguna coalición parlamentaria mayoritaria dispuso de esa fuerza congresal. Es decir, al juego de alianzas motivado por el art. 90 constitucional que incentivaba la formación de mayorías se adiciono una regla formal que constreñía las conductas partidistas obligando a la concertación entre varias fuerzas parlamentarias, incluyendo a la oposición.

Los cambios más importantes se aprobaron en la reforma constitucional parcial de 1994 que exigió la concertación partidista en dos periodos legislativos sucesivos con relaciones de fuerza parlamentaria diversa. Las reformas político-institucionales estuvieron dirigidas a responder demandas de participación, representatividad y estabilidad política. En el primer caso, con la ampliación del derecho a voto a los 18 años, en el segundo, con la incorporación de diputados uninominales y, en el tercer tópico, con la elección congresal del binomio presidencial entre las dos candidaturas más votadas, en caso de ausencia de vencedor con mayoría absoluta, y con el límite de tres rondas de votación que, en caso de ser infructuosas, obligaban a reconocer al ganador con mayoría simple. Otras reformas estuvieron dirigidas de manera más específica a las organizaciones políticas aunque con similar intención de fortalecer la participación y la capacidad representativa de los partidos. Así, en 1997, se estableció una "ley de cuotas" que regula la participación de las mujeres en los procesos electorales y en la vida partidista, introduciendo la obligatoriedad de presencia femenina en, por lo menos, un tercio de los cargos. Otra medida respondió a necesidades de combinar legitimidad y estabilidad mediante la incorporación del voto constructiva de censura a los alcaldes, empero, no tuvo efectos positivos en su intención de racionalizar la disputa política en el nivel municipal.

Finalmente, en 1999 se aprobó la Ley de Partidos Políticos y un nuevo código electoral que pretendía promover transparencia en el accionar de los partidos y la regulación de

su funcionamiento interno mediante el otorgamiento de competencias a la Corte Nacional Electoral para efectuar labores de fiscalización, tareas que se iniciaron en 1997, a raíz del establecimiento de financiamiento estatal para las campañas electorales.

En suma, las reformas implementadas en este periodo que abarco tres gestiones presidenciales, denotaron el alcance, la efectividad y la autonomía del pacto entre actores políticos respecto a las presiones sociales, permitieron ampliar la democracia y modificaron positivamente las reglas de la competencia electoral introduciendo mecanismos destinados a fortalecer el vínculo entre el sistema de partidos y la sociedad. Sin embargo, una de las facetas centrales de la reforma político-institucional, como la ley de partidos políticos, referida a la dinámica interna de las unidades del sistema de partidos no tuvo una implementación eficaz provocando un mayor deterioro de la capacidad representativa de los partidos y el descrédito de la democracia pactada que, precisamente, a fines de la década de los noventa, empezó a ser cuestionada "desde abajo".

La democracia pactada sufrió la desarticulación de la última coalición de gobierno y una eventual votación mayoritaria en el congreso —exigida por la presión social— aprobó la sucesión constitucional que dio origen a un gobierno carente de bancada parlamentaria. El pacto dio paso a la concertación circunstancial entre el gobierno de Carlos Mesa y el poder legislativo en torno a temas específicos y su carácter episódico denotaba la existencia de nuevas reglas -informales y formales- para el accionar político y nuevos escenarios para la toma de decisiones. A los sectores sociales que enarbolaban la asamblea constituyente se contrapusieron algunos comités cívicos con una demanda de autonomías departamentales que se convirtió en el nuevo eje del discurso de la descentralización política.

En suma, la búsqueda de representación de los diferentes sectores políticos y sociales en Bolivia y, el intento de moderar las tendencias mayoritarias del sistema político, sentaron las bases para que *las reformas institucionales se orientaran hacia fórmulas más consensuales que contemplaran la participación efectiva de los diversos actores en la escena política y estructuraran una acción conjunta de los mismos en los procesos decisorios. En Bolivia los mecanismos impulsados para estimular la cooperación siempre han derivado en configuraciones consociativas en una enrevesada combinación de multipartidismo y presidencialismo.*

La elevada fragmentación de las identidades colectivas, se ha conjugado con recurrentes crisis económicas y alta conflictividad social, y para alcanzar un nivel aceptable de gobernabilidad y unas relaciones más fluidas entre ejecutivo y legislativo, se ha

promovido la formación de coaliciones al sustituir la pluralidad simple por la doble rueda electoral y se han intentado reducir los poderes presidenciales favoreciendo a otras instancias inferiores de ejercicio de poder. Todo esto, a simple vista, parecería conducir -tomando como base al esquema propuesto por Lijphart- a una democracia de consenso, dejando atrás el diagrama mayoritario que había prevalecido.

La incorporación de elementos propios de las democracias de consenso no siempre se traduce en fórmulas institucionales consociativas y esto está en relación con la pluralidad de factores intervinientes antes mencionados. Las reformas han procurado romper con la asociación inevitable entre presidencialismo y prácticas mayoritarias, incorporando mecanismos capaces de proporcionar las bases para una democracia consensual. Sin embargo, pese a que se ha producido un avance en ese aspecto y se han podido avizorar construcciones basadas en pautas colaboracionistas, para garantizar la estabilidad de la democracia en Bolivia.

7.5.4 La Crisis De La Democracia Pactada

La gran paradoja de la democracia pactada es que con sus prácticas, en lugar de consolidarse el sistema de partidos, se llegó a su actual crisis. Los partidos no se modernizaron, no lograron incorporar ni promover a nuevos líderes ni pudieron establecer y mejorar la calidad de sus vínculos con la sociedad. Tampoco lograron articular un proceso de fragmentación social de la misma sociedad. La COB no fue reemplazada por un nuevo actor articulador de las demandas sociales y el resultado fue una multiplicación de conflictos que conlleva un fraccionalismo secular en la sociedad boliviana, tendiente al bloqueo social y a un vacío de genuinos movimientos sociales.

En este sentido, uno de los límites más importantes del modelo político fue la recurrente necesidad de controlar la movilización social contraria a la Nueva Política Económica (NPE). Desde que se lanzó la NPE en agosto de 1985, este control se logró a través de la imposición de estados de sitio que desmovilizaron a la COB particularmente, que se encontraba en una situación de creciente pérdida de su poder de convocatoria debido tanto a la crisis de la minería como al surgimiento de otros actores (petroleros, bancarios, sectores medios) y a la imposición de la libre contratación como parte de la NPE. En realidad, los actores sociales, al tiempo de multiplicarse también se fraccionaron, conformándose una lógica pluri-céntrica del conflicto. La excepción, al menos en el occidente del país fue la oposición al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esas mismas políticas, sin embargo, dieron paso al surgimiento gradual de una vasta y compleja red de protestas y demandas de campesinos cocaleros, ex

trabajadores mineros, y de una sociedad civil pujante y sin vínculos reales con los partidos del sistema. Dicho de otra manera, la democracia pactada tuvo limitaciones grandes que, a pesar de las reformas, no se logró resolver. Cabe mencionar también problemas básicos de vinculación entre los partidos del sistema y la ciudadanía en general.

El crecimiento del complejo coca-cocaína y su concomitante red de corrupción y las políticas de lucha contra el narcotráfico impactaron también al sistema de partidos, efecto que se acentuó desde 1985. El hecho más importante fue el surgimiento de Evo Morales y su Movimiento al Socialismo (MAS). Este movimiento no era aún un partido a pesar de su importante presencia en el Congreso Nacional y de la prominencia de su líder, tanto en el ámbito nacional como internacional. Controlar al MAS y a la vasta movilización social que este movimiento desató no es posible con las mismas tácticas que se utilizaron para controlar y dismantelar a la COB en la década de los años 80. Actualmente, el MAS se ha convertido en un partido con presencia nacional, policlonista orientado más a las reformas y a la lucha electoral.

A pesar de los resultados de las elecciones del año 2002 y de los acontecimientos del 12 y 13 de febrero y de la semana del 17 de octubre de 2003, Bolivia se enfrenta aún a la cruel realidad de que los partidos políticos son tanto la causa como la cura de los problemas que afectan a la frágil democracia del país. Si bien los partidos y los políticos son percibidos como los responsables de todo lo acontecido en los últimos años, en ausencia de alternativas viables, siguen siendo los únicos capaces de proporcionar una salida de la actual crisis, pero para ello deben cambiar sus prácticas y orientaciones.

La realidad es que los partidos en Bolivia nunca fueron populares. Al menos desde 1952, los partidos y otras instituciones de la democracia representativa han sido percibidos críticamente por la ciudadanía. Las encuestas disponibles desde mediados de la década del 80 dan cuenta de este fenómeno; en los últimos años se percibe una disminución de la preferencia por la democracia como única forma de gobierno y de la satisfacción con la democracia realmente existente, un incremento de la desconfianza en los partidos políticos y en las instituciones democráticas y un aumento de la percepción de que los partidos políticos no son necesarios para la democracia. Todos estos factores marcan un tremendo panorama de crisis política generalizada que es crucial enfrentar y resolver democráticamente. El problema central, sin embargo, es cómo lograr que los partidos respondan a la crisis y proporcionen respuestas creíbles.

Se debe situar el actual momento de descontento con los partidos dentro de la larga tradición boliviana de intentar reemplazar las instituciones de la democracia representativa con otras que presumiblemente establecerían un vínculo directo entre Estado y sociedad, olvidándose del papel de intermediación que los partidos deben proporcionar. En los últimos cincuenta años ha sido recurrente la intención de abolir a los partidos, algo que inevitablemente resultó en caóticos retornos a la democracia representativa. Estos intentos reiterados de eliminar a los partidos y de establecer vínculos sin intermediarios entre los ciudadanos y el Estado ocurrieron durante momentos autoritarios y afectaron, a la larga, la capacidad de los partidos de forjar vínculos más amplios con la sociedad. El cuestionamiento de los partidos en democracia es importante, pues las alternativas no difieren sustancialmente de aquellas propuestas durante las distintas etapas del autoritarismo en Bolivia. Por este motivo, la reconstrucción del sistema de partidos en Bolivia es decisiva.

El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2002 del PNUD detectó, luego de la realización de 80 entrevistas a líderes políticos y sociales, una fuerte tensión entre unos y otros. Los líderes partidarios orientan su acción hacia cambios institucionales para innovar la democracia, mientras que los líderes sociales plantean demandas comunitaristas con mecanismos de participación directa para mejorarla. A nuestro juicio, la cuestión consiste en buscar formas de institucionalizar el comunitarismo y, de alguna manera, “comunizar” a las instituciones. Precisamente aquí está uno de los desafíos más importantes para la democracia boliviana. Esto está íntimamente vinculado a una agenda democrática pendiente que coloque los temas del multiculturalismo y la multi-etnicidad en los marcos de la construcción democrática

7.6 Tradiciones Precoloniales

Lijphart apunta que muchos Estados poseen tradiciones precoloniales que pueden servir como sólido antecedente para la democracia consociativa. Por ejemplo, las reuniones de líderes tribales para decidir colectivamente sobre asuntos de interés común. Como lo expresaba Julius Nyerere: “Los viejos se sentaban bajo el gran árbol, y conversaban hasta que se ponían de acuerdo”. En comparación, el modelo británico de la regla de la mayoría, la política de gobierno-versus-oposición y el gobierno unitario, es bastante ajeno a la tradición no Occidental. (Lijphart; 1977,165-167).

En un plano general, toda la cosmovisión andina apunta a la reciprocidad, la complementariedad, el equilibrio entre fuerzas contrapuestas que, lejos de anularse mutuamente, se complementan en una unidad dinámica y deseada. Así, hombre-mujer,

arriba-abajo, puna-valle, izquierda-derecha, claridad-oscuridad, risa-llanto. (CIPCA, 1991:83).

Aplicado este principio de la reciprocidad complementaria al plano político, encontramos la misma voluntad no excluyente. Algunos ejemplos pasados y presentes incluyen:

- Unidad sin destruir la identidad de las diversas unidades componentes. Tawantinsuyu⁷⁹ = los cuatro lugares/reinos reunidos; la pareja de jefes que a su vez correspondían a las mitades o parcialidades formantes del ayllu (“segundas mayores” como autoridad suplente o colaboradora del mallku, jilakata⁸⁰ o kuraca).
- Alternabilidad para el ejercicio del cargo (kuti); el turno para el desempeño del mismo entre los idóneos (mita); la oportunidad (y obligación) dada por igual a todos para ejercer cargos a medida que van avanzando en su ciclo familiar (thaki o camino)
- Prácticas de ritualización de la violencia con el deliberado propósito de reforzar el sentimiento de diferencia y unidad y, a la vez, de evitar la violencia desnuda (tinku).

Muchos de los elementos señalados se mantienen hasta ahora y se pueden calificar de radicalmente democráticos en la medida que están orientados a evitar la concentración y eternización del poder, fomentando –en cambio- el acceso de todos a posiciones de autoridad y responsabilidad. (CIPCA; 1991,84).

En algunos pueblos no andinos es aun mayor el celo para evitar el monopolio del poder político. En el caso guaraní –donde el concepto ijambae, que significa “sin dueño”, es central- se combinan los cargos casi vitalicios de autoridad local, con formas no intrusivas de ejercitarla. Por eso al conformarse la Asamblea del Pueblo Guaraní hubo fuerte resistencia para señalar a alguien como cabeza máxima de la misma, prefiriendo nombrar a un grupo de 18 (2 por cada zona) que en cortos turnos de a 2 fueran representando al conjunto; aunque posteriormente la Asamblea ha visto necesario combinar este esquema con otros de cargos más estables. (CIPCA; 1991,84).

En suma, si bien no hay antecedentes de una tradición post-colonial de cooperación transversal entre el liderazgo político, sí lo hay respecto al juego político durante la democracia pactada entre los partidos de la elite blanco/ mestiza. También lo hubo entre el liderazgo indígena durante los movimientos sociales a partir del año 2000.

La situación de conflicto civil que se vivió durante la crisis pudo ser controlada gracias al “repliegue táctico” de los movimientos sociales, para dar un respiro y oportunidad

⁷⁹ Reino Inca en idioma aymara; la suma de las partes.

⁸⁰ Término quechua que significa jefe de una parte del ayllu.

al presidente Mesa para buscar una salida institucionalizada. Tal salida se dio con el llamado al gran pacto nacional.⁸¹

En conclusión, nos parece que en Bolivia se produjo un entendimiento y un grado de cooperación entre las elites dirigentes que permitió, por la vía de la institucionalidad democrática, sortear una crisis muy profunda que mantuvo al país al borde de la guerra civil. Aquello demostró el grado de aprecio de las elites dirigentes actuales por el régimen democrático⁸².

7.7 Balance de Poder entre Segmentos

Un balance de poder múltiple entre los segmentos que componen la sociedad es más conducente a un arreglo consociativo que un balance dual o la hegemonía total por parte de uno de los segmentos, debido a que los líderes del segmento mayoritario intentarán dominar más que a cooperar con segmentos minoritarios. Si hay dos segmentos, podrá haber cooperación, pero en cuanto uno de ellos se sienta con superioridad de fuerzas, intentará dominar al más débil.

Una sociedad con relativamente pocos segmentos -tres o cuatro- posee una base más favorable para una democracia consociativa que una que tiene muchos y, desde luego, más posibilidades que una sociedad altamente fraccionada. La razón obvia es que la cooperación se hace mucho más difícil a medida que aumentan los grupos que participan en la negociación. (Lijphart; 1977, 56).

De acuerdo al Censo 2001 existe una segmentación étnico-cultural que se presenta en cuatro grupos formados según la auto identificación de cada boliviano y boliviana mayor de 15 años encuestados: 31 % Quechuas, 25% Aymaras, 38% No-indígenas y 6% indígenas de los llanos y Amazonía.

Ninguno de los grupos constituye mayoría absoluta y, grosso modo, se dan tres grupos más o menos equivalentes en tamaño demográfico, aspecto que en una situación de reparto proporcional, produce un conveniente balance de poder entre los segmentos más relevantes. Asimismo, la cantidad de tres segmentos relevantes provee un número ideal desde la perspectiva de la cooperación y coordinación. Respecto al segmento indígena minoritario, en una democracia consociativa sus derechos se verán siempre protegidos gracias al mecanismo

⁸¹ En su discurso inaugural el presidente Mesa aseguró que el país se estaba “jugando la vida” y que los bolivianos tenían que ser “capaces de desarmar nuestros espíritus en el corazón y en la acción”, emitió un “pedido ferviente” y solicitó “con toda humildad” al pueblo que le diera “un espacio y tiempo para trabajar”. (CIDOB; 2005,7)

⁸² Sea por aprecio a la democracia, o por necesidad de ella para acceder al poder político, lo importante es la reafirmación del procedimiento democrático como el método más justo para resolver conflictos.

de la mayoría concurrente o veto, en asuntos que les sean vitales como su cultura y su territorio.

No obstante, todo dependerá por donde pase la línea divisoria del clivaje más profundo de la sociedad boliviana. Una posibilidad -la más deseable desde el punto de vista del balance- es que la divisoria pase por los cuatro segmentos étnico-culturales mencionados. Otra posibilidad es que el clivaje se forme por la condición indígena/no-indígena. En tal caso se daría un balance dual, con las negativas consecuencias ya comentadas.

En suma, la estabilidad de la democracia en Bolivia va a depender en buena medida de la división que prevalezca. *Si domina la segmentación étnico-cultural y territorial, en base a los cuatro grupos, el balance de poder será un factor coadyuvante a un arreglo consensual.* Si, por el contrario, prevalece la división político-partidista reflejada en la adhesión electoral, con el MAS como partido predominante, las probabilidades de establecer un arreglo cooperativo equitativo, se verían minimizadas.

7.8. Grados de Representación de los Segmentos en el Sistema de Partidos

En sociedades plurales con elecciones libres, las facciones sociales más marcadas tienden a traducirse en alineamientos político-partidistas; los partidos políticos probablemente se transformarán en manifestaciones políticas de los respectivos segmentos. La presencia de tales partidos es favorable a la democracia consociativa. Estos pueden actuar como representantes políticos de sus segmentos y pueden proporcionar un buen método para la selección de los líderes que los representarán en la gran coalición. (Lijphart; 1977,61-62).

Por otra parte, Seymour Martin Lipset argumenta que “una democracia estable requiere una situación en la cual todos los partidos mayores deben incluir adherentes pertenecientes a varios segmentos de la población. Un sistema en el cual los apoyos a los partidos corresponden demasiado estrechamente a las divisiones sociales no le será posible continuar sobre una base democrática, ya que refleja un estado de conflicto tan intenso y definido que excluye cualquier forma de compromiso”. (Lijphart; 1977, 85).

¿Cuál relación es la más favorable para la democracia consociativa?

Los dos párrafos anteriores son aparentemente contradictorios. En el primero se afirma que los partidos que representan a segmentos definidos favorecen a la democracia consociativa, mientras que el segundo párrafo sostiene que la democracia estable es mejor servida por partidos transversales que incluyan adherentes de diferentes segmentos. Ambas aseveraciones pueden ser correctas en el sentido que favorecen diferentes aspectos de la democracia consociativa. Así, el primer aserto prioriza la representatividad y la facilidad con

que los segmentos pueden elegir a sus líderes delegados ante la gran coalición o colegiado, mientras el segundo hace hincapié en la estabilidad que crea el rasgo moderador de la militancia transversal.

En los últimos decenios, la participación marginal de la mayoría indígena a nivel nacional no ha tenido lugar a través del cauce institucional, es decir, mediante el sistema de partidos como supone la democracia liberal representativa. En el mejor de los casos, su participación ha sido tangencial por medio del aporte del voto, el que se hizo universal recién a partir de 1952. Esta falta de representación real, entre otros factores, condujo a que sus movimientos y organizaciones sociales asumieran el rol de estructuras de acción política⁸³. La incapacidad del sistema de partidos para articular y representar intereses más allá de una minoría, llevó a la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, para suplir a los partidos en su rol de intermediación.

Los partidos políticos son el principal medio institucional para traducir o interpretar los clivajes en el ámbito político. De aquí la gran importancia que tiene la relación que hay entre la división partidista y las otras divisiones que se presentan en la sociedad. Sin embargo, este no es el caso en Bolivia. A nuestro entender, no existe representación alineada con los cuatro segmentos étnico-culturales de auto identificación. Las agrupaciones políticas mayores, el MAS y el PODEMOS, están constituidas por diversos movimientos transversales.

Para García Linera, “el MAS es una coalición flexible de múltiples movimientos sociales indígenas y no indígenas, rurales y urbanos, laborales, gremiales y campesinos que expandieron al ámbito parlamentario sus estructuras de movilización”. (García, 2005:5).

Según el analista Horst Grebe, “el MAS no es propiamente un partido político en el sentido clásico del término, porque carece de organización, mecanismos de elección y doctrina verificables, y menos dispone de experiencia anterior en materia de administración pública, salvedad hecha de unos pocos años de conducción de algunos municipios rurales”. (Grebe; 2006, 2).

Por su parte, Carlos Toranzo considera a PODEMOS “una suerte de federación de agrupaciones ciudadanas, con escasa homogeneidad política”. (Toranzo; 2006,1).

En conclusión, el grado de representación de los segmentos étnico culturales y territoriales en el sistema de partidos boliviano, como está actualmente, no parece constituir un factor favorable a un arreglo democrático consociativo.

⁸³ También inciden tradiciones corporativistas, producto de la Revolución Nacionalista de 1952.

7.9 Factor Tamaño Demográfico del País

El tamaño pequeño de un país, digamos, menos de 15 millones de habitantes, genera efectos directos e indirectos sobre la probabilidad de que se establezca un régimen consociativo exitoso. Un efecto directo se relaciona con que sus elites tienen la posibilidad de conocerse y de interactuar más a menudo. La estabilidad política en un país pequeño no se produce por su mayor homogeneidad sino porque sus elites están más cercanamente ligadas. (Lijphart; 1977, 66).

Un efecto directo externo se relaciona con el hecho de que países pequeños son más propensos a sentirse amenazados por países grandes. Este sentimiento de vulnerabilidad e inseguridad provee de un fuerte incentivo para mantener la solidaridad interna. Los líderes políticos tienden a cerrar filas y sus seguidores son más inclinados a aprobar la cooperación entre los segmentos ante una grave amenaza externa.⁸⁴ Es notable el hecho que en todas las democracias consociativas el paso crucial para adoptar este régimen fue tomado en momentos de crisis internacional o cuando circunstancias específicas internas amenazaban la existencia del país. (Lijphart; 1977, 66).

Los efectos indirectos del tamaño tienen que ver con problemas de toma de decisiones. La estabilidad de cualquier régimen debe considerarse en términos del balance entre sus capacidades de respuesta y las demandas ejercidas sobre éste. Cualquier gobierno tiene más probabilidades de mantenerse estable si las demandas no son demasiado grandes. En un país más pequeño la carga hacia el sistema de toma de decisiones es menor. (Lijphart; 1977, 68).

Es importante indicar que el tamaño del país se refiere más bien a su dimensión demográfica que a la extensión territorial. Si bien Bolivia es un país con un extenso territorio, su población de menos de 10 millones lo ubica como un país pequeño, aspecto que puede ser favorable si las elites dirigentes tienen más oportunidad de interactuar.

Por otra parte, la perspectiva de caer en el desgobierno y transformarse en un Estado en desestructuración o descomposición pudo aumentar el sentimiento de vulnerabilidad de sus elites, ante la posibilidad de amenazas mayores –incluso a la seguridad e integridad territorial- situación que los condujo a cerrar filas y apoyar el cronograma del presidente Rodríguez Veltzé para la segunda mitad de 2005 y más allá.

⁸⁴ Una importante contribución al establecimiento de la democracia consociativa en el Líbano entre 1943 y 1975, fue la lucha por la independencia en contra del poder francés de ocupación en 1943, situación que unificó a las diferentes comunidades religiosas en contra del enemigo común. (Lijphart; 1977:154)

En conclusión, *el tamaño de Bolivia se considera una condición favorable para un arreglo consociativo.*

7.10 Efecto de la Estructura de los Segmentos

Cuando se analizan los efectos que producen las segmentaciones sociales sobre el desempeño de gobierno y la estabilidad política, la primera y más importante distinción que se debe hacer es entre sociedades homogéneas, con muy poca diferenciación y las sociedades plurales o multiculturales, con divisiones significativas. Pero, dentro de estas últimas es necesario hacer mayores distinciones que se relacionan con las estructuras de tales clivajes: el número de segmentos y el grado de fragmentación que ello causa, hasta qué punto estas escisiones se contraponen o bien coinciden, el tipo y la intensidad con que se dan las diferencias, el efecto moderador de las lealtades transversales y, finalmente, la manera en que se relacionan las diferenciaciones entre segmentos y las diferenciaciones que constituyen el sistema de partidos. (Lijphart; 1977, 71).

En el capítulo anterior hemos planteado el carácter pluricultural de la sociedad boliviana, aspecto que también está estipulado en la Constitución Política del Estado. Esta condición de heterogeneidad cultural constituye la base fundamental que justifica el estudio de una organización política diferente a la democracia mayoritaria de gobierno-versus-oposición, apta para sociedades homogéneas. Ello nos conduce al estudio de la democracia consociativa como la alternativa de organización política que se considera la más viable para Bolivia.

Del mismo modo, en ese capítulo hemos hecho un estudio detallado de los diferentes clivajes y segmentos étnico-culturales. En base a las estadísticas del Censo 2001, se han podido establecer los diversos grupos étnicos con los que los bolivianos se sienten identificados, como asimismo el porcentaje de la población que no se siente ligada a ninguno de los pueblos originarios. Como hemos indicado anteriormente, ello nos ha permitido distinguir cuatro grupos étnico-culturales: Quechuas (31%), Aymaras (25%), no-indígenas (38%) y otros pueblos originarios como guaraníes, chiquitanos, mojeños, etc. (6%)

También se hizo una clasificación socio-económica en base a las tres formas o modelos de economía que, según Roberto Laserna, conviven en el país: la economía de base natural, la economía de base familiar y la economía de base mercantil. Según García Linera, en Bolivia se produce una yuxtaposición de tiempos históricos, con la existencia de lógicas productivas y sistemas técnicos de varias civilizaciones coexistiendo en un mismo espacio: la economía de débil mercantilización, la economía de tipo mercantil simple y la economía

industrial mercantil. Ambas clasificaciones nos parecieron conceptualmente comparables. En todo caso, creemos que estos conglomerados no constituyen clivajes relevantes para los efectos de organización política.

Mediante la misma estadística del INE, establecimos el perfil rural o urbano general de la población en Bolivia, de acuerdo al Censo 2001, y nos arrojó un 35% rural y un 65% urbano. Al combinar la estadística entre situación urbano/rural y auto identificación étnico-cultural, encontramos una condición urbana que va en aumento: Quechuas (52%), Aymaras (60%), Minorías étnicas (63%) y No-indígenas (79%). Tampoco estos segmentos formados por el clivaje urbano/rural y el clivaje étnico nos parecen de relevancia para los fines de organización política. (Ver cuadro 3) del capítulo anterior.

La estadística del Censo 2001 que nos pareció de interés es una que tiene fecha noviembre 2003. Se trata de una muestra efectuada por el INE, en cooperación con la UNFPA. En ella se presenta un cuadro que señala la condición étnica indígena/no indígena por departamentos. No hemos tenido acceso a la metodología empleada para esta estadística específica. Ella difiere de las anteriores en el sentido de establecer dos grupos equivalentes: no-indígenas (50,04%) e indígenas (49,96%). (Ver cuadro 4) del capítulo anterior.

Se puede apreciar en ese cuadro 4 que en los primeros cinco departamentos predominan mayorías indígenas en la población, mientras que en los cuatro últimos, donde vive el 34% de los bolivianos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando el mayor porcentaje corresponde a la población clasificada como no-indígena, que son justamente los departamentos de la llamada “media luna” que votaron favorablemente a la autonomía departamental en el referéndum del 2 de julio 2006. (Los Tiempos.com)

En conclusión, estimamos que la segmentación que se genera a partir de la identificación de cada boliviano o boliviana con alguno de los pueblos originarios o bien con ninguno de ellos, tiene relevancia al momento de definir las lealtades grupales, ya que ellas formarían *la base del accionar político de los segmentos y favorecerían en considerable medida el buen funcionamiento de una democracia consociativa.*

Sin embargo, no deja de tener interés la estadística del INE acerca de la composición étnica binaria, por departamento. Ello confirma la necesidad de tomar en consideración la segmentación tanto étnico-cultural como territorial, para los efectos de realizar una nueva organización político-administrativa del país.

7.11 Efecto de los Clivajes Transversales

Al existir dos o más divisiones o clivajes en una misma sociedad, es muy importante ver el grado de contraposición o bien de coincidencia que adquieren éstos respecto unos de otros. Hay dos importantes razones para hacer tal distinción. En primer lugar, la forma en que se entrecruzan afecta la posibilidad de éxito de una democracia consociativa ya que ello determina el número y tamaño relativo que adquieren los segmentos y, por lo tanto, el balance de poder entre ellos. En segundo lugar, el grado de contraposición o contradicciones entre los segmentos tiene significativas consecuencias en la intensidad de los sentimientos que se generan.

Por alguna razón diferente, también adquiere mucha importancia la forma en que se entrecruza la división socioeconómica con otros clivajes. Por ejemplo, si la división religiosa traspasa a la división socioeconómica, los diversos grupos religiosos tenderán a sentirse menos desiguales; pero si la división religiosa coincide con la socioeconómica, los grupos de inferior status económico podrían generar resentimientos que harían difícil la cooperación entre segmentos. (Lijphart; 1977, 75).⁸⁵

Creemos que en el caso boliviano, donde la gran mayoría (95%) declara adherir al credo católico, el clivaje religioso es transversal a las divisiones de clase y no constituye una línea de ruptura.

En cambio, el clivaje étnico posee un amplio grado de coincidencia con el clivaje socio-económico. Los grupos indígenas mayoritarios se encuentran en los niveles inferiores de la escala económica y social, mientras que la elite blanca ocupa el nivel superior. “La jerarquía étnica, con los blancos en el pináculo y la masa indígena en la base, aún continúa, a pesar de que las posibilidades de ascenso social para los niveles más bajos han mejorado”. (LOC3; 1989).

De acuerdo a un estudio del economista George Gray Molina, la estructura de generación de empleo e ingreso –de base estrecha- posee una forma de pirámide invertida. El 83% de la base de la pirámide laboral boliviana, en unidades familiares, campesinas y microempresas de menos de 5 personas, produce apenas el 7% del ingreso, mientras el 7% de la cúpula laboral, de empresas de más de 50 personas contribuye con el 65% del ingreso. En el medio se encuentra un grupo mínimo de pequeños y medianos productores que contribuyen con el 10% del empleo y el 10% del ingreso. (Gray; 2005-A, 53).

⁸⁵ El caso de Irlanda del Norte puede ilustrar esta idea; allí hay un alto grado de coincidencia del grupo católico con el sector más pobre de la sociedad, mientras los protestantes se asocian a clases económicamente más acomodadas.

Sin duda, tal condición dificulta en gran medida la posibilidad de cooperación entre estos segmentos. A ello hay que agregar un factor territorial que otorga mayor complejidad al escenario actual boliviano: la coincidencia entre la ubicación territorial, el clivaje étnico y la condición económica. Como hemos señalado, el cuadro número 4 nos indica que los departamentos del norte, oriente y sur están constituidos por mayorías no-indígenas y, al mismo tiempo, son los que registran el mayor ingreso per cápita del país. De acuerdo a las estadísticas de 2003, los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija registraron un promedio de 1.081 dólares anuales de ingreso per cápita, mientras que para los cinco departamentos restantes el promedio fue de 753 dólares.⁸⁶

No obstante, como la estadística se basa en el PIB departamental total dividido por la cantidad de población, poco nos ilustra sobre el aspecto distributivo de tal ingreso. En el MAS se argumenta que la mayor parte de este ingreso lo capta una minoría oligárquica blanca, mientras que las minorías étnicas departamentales no están en mejores condiciones que sus congéneres en el resto de Bolivia.

De acuerdo a la teoría de entrecruce de clivajes (Theory of crosscutting Cleavages), el efecto moderador sobre aquellas divisiones depende no solamente del grado en que ellas se entrecrucen o bien coincidan unas con otras, sino también de la intensidad de los clivajes o, más precisamente, de la diferencial de intensidades. El entrecruce de clivajes de igual intensidad tiende a la formación de grupos antagónicos que difícilmente estarán dispuestos a cooperar. (Lijphart; 1977, 80).

Sin embargo, la teoría de la democracia consociativa no descansa en la presencia de clivajes entrecruzados como explicación primaria de la estabilidad política de las sociedades plurales. Así, las divisiones que se entrecruzan constituyen un factor de importancia subsidiaria, que pueden o no ser favorables a tal arreglo. (Lijphart; 1977, 81).

7.12 Autonomía de los Segmentos Étnico-Culturales y Autonomías Territoriales

En aquellos asuntos que son de común interés, las decisiones son tomadas por la gran coalición que forman todos los representantes de los segmentos significativos, con un grado proporcional de influencia. En todas las demás materias, sin embargo, las decisiones y su ejecución pueden quedar dejadas a cada uno de los segmentos.

La delegación de poderes para confeccionar reglas y aplicarlas por parte de cada uno de los segmentos, junto con la asignación presupuestaria proporcional dada por el gobierno central, constituye un poderoso estímulo para su auto-organización. Está en la naturaleza de

⁸⁶ http://www.ine.gov.bo/pdf/Anuario_2004/402.pdf

una democracia consociativa, al menos inicialmente, el ampliar el carácter plural de la sociedad. Su aproximación no es la de abolir o debilitar estas divisiones, sino que reconocerlas explícitamente y transformar los segmentos en elementos constructivos de una democracia estable.

Existe un tipo importante de aislamiento de segmentos que se produce a lo largo de determinantes geográficas. Aquí también la democracia consociativa puede incrementar el grado de separación mediante la aplicación de autonomías del tipo territorial. (Lijphart; 1977, 89).

Un problema real se presenta cuando los segmentos están geográficamente entremezclados. Tal situación excluye la posibilidad de federalismo territorial como forma de autonomía de segmentos y limita las opciones de autonomías amplias.

En estos casos, la autonomía étnico-cultural se ha establecido en base al principio de personalidad. (Lijphart; 1977, 43).

Para aclarar este concepto, en el caso que investigamos, un individuo que se reconoce de nacionalidad quechua podrá optar por su pertenencia a este segmento, independientemente del lugar geográfico que habita dentro del país.

Si bien es más fácil delegar responsabilidades de gobierno y administrativas a segmentos territorialmente concentrados que a segmentos no-territoriales, la autonomía ha probado ser compatible con ambos arreglos, especialmente en ámbitos culturales como educación y comunicaciones.

En el caso de Suiza, de acuerdo a las mediciones estadísticas, la división federal del país ha tenido el efecto de crear cantones considerablemente más homogéneos, con mucho menos transversalidad en los aspectos lingüísticos y religiosos, que el país en su totalidad.

Respecto a la cuestión lingüística, la fórmula suiza de manejo de las relaciones de los diferentes grupos, contiene los siguientes elementos (1) el aumento de la homogeneidad de las unidades constitutivas de la federación mediante la máxima segregación territorial posible de los diferentes grupos y, (2) la ubicación de todas las funciones en las cuales el lenguaje puede ser un tema sensible, como en educación, en aspectos intelectuales, asuntos artísticos, bajo la jurisdicción cantonal en lugar de federal. Desde luego hay cantones que no son lingüísticamente homogéneos. ¿Cómo es posible explicar que no exista conflicto en su interior? Jürg Steiner lo atribuye a efectos del balance de poder. Es posible que una minoría de habla francesa esté inserta en una mayoría de habla germana, pero al mismo tiempo sus miembros pueden pertenecer a una mayoría católica, es decir, pueden ser minoritarios desde

la posición de un clivaje, pero se compensan por pertenecer a la mayoría del otro clivaje. (Lijphart; 1977, 95).

Para el tema boliviano, creemos que una segmentación a lo largo de los clivajes étnico-culturales, de acuerdo a la auto identificación de bolivianos y bolivianas con pueblos originarios o con culturas blanco/mestizas, podría ser un criterio de representación proporcional en la gran coalición del gobierno central. Sin embargo, ello debe ir acompañado con formas de autonomías a nivel departamental o provincial, en un nuevo mapa político-administrativo que tome en consideración diversos aspectos culturales, políticos, económicos, ecológicos y de comunicación. La idea sería compatibilizar la heterogeneidad a nivel nacional con grados de homogeneidad a niveles sub-nacionales, regionales o provinciales, emulando el modelo suizo.

La condición de *sociedad culturalmente segmentada de Bolivia* requiere de un tipo de régimen político democrático que tome en consideración esta característica. Tal régimen es la *democracia consensual* cuyos rasgos fundamentales han sido estudiados en el presente trabajo.

7.13 Conclusiones del Capítulo

En el capítulo que finalizamos, hemos intentado hacer un análisis comparativo entre el modelo de Arend Lijphart, en su aspecto normativo, y la realidad de la sociedad boliviana actual, cuyos rasgos más relevantes para los efectos de esta investigación se desarrollaron en el capítulo IV. Con ello pretendemos llegar a algunas conclusiones que nos posibiliten confirmar o rechazar nuestra hipótesis de trabajo.

Nuestro primer análisis se centró en el rol de la elite dirigente. Previamente, dejamos establecido el carácter pluricultural de la sociedad boliviana y la voluntad democrática de sus actores políticos.

La tradición de cooperación entre las elites no es precisamente una de las características del cuerpo social boliviano, al menos en su etapa postcolonial. La regla ha sido la exclusión de la mayoría indígena y sus respectivos líderes del proceso de toma de decisiones. Esta deficiencia ha estado en el centro de la rebelión social permanente que ha caracterizado a la historia de Bolivia, pero que recrudeció en el último periodo 2000-2005.

Algún grado de cooperación se dio entre los partidos tradicionales dirigidos por la elite blanco/mestiza durante el período llamado de democracia pactada entre 1985 y 2003.

Por otro lado, los líderes de los movimientos sociales desarrollaron esfuerzos de cooperación y coordinación para llevar a cabo las rebeliones que cuestionaban al modelo

económico durante las llamadas “guerra del agua” y “guerra del gas”, las cuales depusieron al presidente Sánchez de Lozada y forzaron a su sucesor, Carlos Mesa, a renunciar a la jefatura de gobierno. Al final, la oposición obtuvo un contundente triunfo en las elecciones generales de diciembre 2005.

Este desarrollo y su desenlace no se hubieran materializado sin el entendimiento y cooperación entre los bandos en pugna en orden a lograr una salida constitucional a la crisis.

A nuestro juicio, el entendimiento y cooperación entre las elites dirigentes se dará a futuro en la medida que prevalezca el sentimiento de supervivencia de Bolivia como Estado Nacional por sobre las diferencias étnico-culturales y regionales, como asimismo en la medida que ningún segmento o región intente mantener una hegemonía permanente sobre los demás.

Para que ello no ocurra es necesario un balance de poder entre los segmentos. Una cantidad moderada de segmentos, tres o cuatro, constituye la división ideal. Además, ellos deben ser equivalentes en tamaño demográfico. Estas características están presentes pero aun no institucionalizadas y se estiman favorables para un futuro arreglo consociativo en Bolivia.

Por otra parte, existe una tradición precolonial en los pueblos originarios, tanto andinos como no andinos, que se orienta a la reciprocidad, la complementariedad, la no exclusión y la alternancia en el ejercicio del poder.

Muchos de los elementos señalados se mantienen en las relaciones intracomunitarias y se pueden calificar de radicalmente democráticos en la medida que están apuntados a evitar la concentración y la perpetuación en el poder, fomentando –en cambio- el acceso de todos a posiciones de autoridad y de responsabilidad.

Con relación a la representación de los segmentos en el sistema de partidos. La incapacidad de este para articular y representar intereses más allá de una minoría, condujo a la promulgación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, para suplir a los partidos en su rol de intermediación. De todas maneras, se puede afirmar que, tras la crisis de 2003 el antiguo sistema de partidos colapsó.

Actualmente, el sistema de partidos está dominado por el MAS, movimiento que obtuvo el 52% de la representación a la Asamblea Constituyente, elegida el 2 de julio de 2006. Le sigue otro movimiento, el derechista PODEMOS, con el 24% de la representación. Ambas agrupaciones no constituyen partidos políticos en el sentido clásico del término sino que aglutinan diversos movimientos transversales dentro de sus sectores.

Esta característica del sistema de partidos puede favorecer un arreglo consociativo sólo si los segmentos quedan bien representados y si se logra evitar la generación de fuerzas centrífugas producto de la polarización. El grado de representación de los segmentos étnico-culturales y territoriales en el sistema de partidos, como está actualmente, no parece constituir un factor favorable a un arreglo democrático consociativo.

El tamaño demográfico de Bolivia se considera una condición favorable para el funcionamiento de una democracia consociativa, en virtud de las posibilidades de interacción entre las elites dirigentes. Además, un país pequeño tiende a desarrollar sentimientos de vulnerabilidad que lleva al liderazgo a cerrar filas ante una crisis que amenace la supervivencia del país y a sus seguidores a apoyar la cooperación entre segmentos.

Se estima que la segmentación que se genera a partir de la identificación de cada boliviano o boliviana con alguno de los pueblos originarios o bien con ninguno de ellos, tiene relevancia al momento de definir las lealtades grupales, ya que ellas formarían la base del accionar político de los segmentos y favorecerían en considerable medida el buen funcionamiento de una democracia consociativa.

Sin embargo, no deja de tener interés la estadística del INE acerca de la composición étnica binaria, por departamento. Ello confirma la necesidad de tomar en consideración la segmentación tanto étnico-cultural como territorial, para los efectos de una nueva organización político-administrativa del país.

Con relación al entrecruce de clivajes, la división étnica posee un amplio grado de coincidencia con el clivaje socio-económico. Los grupos indígenas mayoritarios se encuentran en los niveles inferiores de la escala económica y social, mientras que la elite blanca ocupa el nivel superior. Sin duda, tal condición dificulta en gran medida la posibilidad de cooperación entre estos segmentos.

No obstante, la teoría de la democracia consociativa no descansa en la presencia de clivajes entrecruzados como explicación primaria de la estabilidad política de las sociedades plurales. Así, las divisiones que se entrecruzan constituyen un factor de importancia subsidiaria, que pueden o no ser favorables a tal arreglo.

Creemos que una segmentación a lo largo de los clivajes étnico-culturales, de acuerdo a la auto identificación de bolivianos y bolivianas con pueblos originarios o con culturas blanco/mestizas, podría ser un criterio de representación proporcional en la gran coalición del gobierno central. Sin embargo, ello debe ir acompañado con formas de autonomías a nivel departamental, en un nuevo mapa político-administrativo que tome en consideración diversos

aspectos culturales, políticos, económicos, ecológicos y de comunicación. La idea sería compatibilizar la heterogeneidad a nivel nacional con grados de homogeneidad a niveles sub-nacionales y regionales, emulando el modelo suizo. (*Ver cuadro 33*).

Cuadro 33

Esquema de las conclusiones del Capítulo VII

CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD BOLIVIANA	FAVORABLE	NO FAVORABLE	CONDICIONADA
Tradición de cooperación y acomodación de elites			X*
Balance de poder entre segmentos	X		
Representación de segmentos en el sistema de partidos		X	
Factor tamaño demográfico del país	X		
Efecto de la estructura de los segmentos	X		
Efecto de los clivajes transversales			X**
Autonomía de los segmentos étnico-culturales y territoriales	X		

* Si prevalece el sentimiento de supervivencia de Bolivia como Estado nacional por sobre las diferencias étnico-culturales y si ningún segmento o región intenta mantener una hegemonía permanente sobre los demás.

** La coincidencia entre el clivaje socio-económico y el clivaje étnico en el caso de Bolivia, no facilita la cooperación entre segmentos. Sin embargo, para la teoría de la democracia consociativa las divisiones que se entrecruzan constituyen un factor de importancia subsidiaria, que pueden o no ser favorables a tal arreglo.

FUENTE: Elaboración propia en base a las conclusiones del Capítulo V.

CAPÍTULO VIII

CONDICIONES DESFAVORABLES PARA UNA DEMOCRACIA CONSENSUAL EN BOLIVIA

8.1. Introducción

Al examinarse las dinámicas de países en vías de desarrollo, aparecen una serie de factores desfavorables para la construcción de una democracia consociativa. En este capítulo se intentará comprobar la existencia de estos elementos en el caso que estudiamos, como asimismo se analizará la forma en que ellos producen su efecto.

En primer lugar iniciaremos el capítulo con la presentación de una tipología de regímenes democráticos realizada por Arend Lijphart, a partir del cruzamiento de dos variables: la estructura de la sociedad, según si se trata de una sociedad homogénea o de una sociedad plural y el comportamiento de la elite política: integrador (cooperador) o agonístico (conflictivo). (*Ver cuadro.....*

En segundo lugar, examinaremos las consecuencias políticas de la modernización económica y social en sociedades plurales. El desarrollo político a menudo se estanca y puede llegar a la decadencia, mientras que la evolución social y económica se mueve inexorablemente hacia adelante, aunque a veces ocurre muy lentamente. (Lijphart; 1977, 174).

El proceso de modernización socio-económico necesariamente conduce a la formulación de políticas públicas que muchas veces afectan negativamente a algunos segmentos mientras favorecen a otros. De esta manera se crean nuevos antagonismos o se refuerzan antiguas diferencias. Esta tendencia se refleja en la pérdida de ascendiente de las elites y hace más difícil las negociaciones entre ellas.

En tercer lugar, el aislamiento relativo entre segmentos, una característica que era favorable a la coexistencia pacífica, se ha visto afectado por los procesos de urbanización, por la movilidad geográfica y por el incremento del intercambio comercial interno. Una de las consecuencias de tales procesos ha sido el acercamiento físico y la entremezcladura de segmentos.

En cuarto lugar, mientras el estándar de vida material puede aumentar muy lentamente, las expectativas de alcanzar la prosperidad crecen rápidamente, recargando el proceso gubernamental de toma de decisiones. (Lijphart; 1977,174-175).

En todo caso –opina Lijphart- las consecuencias de la modernización no son totalmente negativas para los efectos de establecer una democracia consociativa. Como se ha visto, la modernización ha permitido el crecimiento de agrupaciones étnicas mayores en sociedades originalmente muy fragmentadas, facilitando así el manejo de conflictos. También, a medida que el desarrollo económico continúa, las inequidades extremas entre regiones y entre segmentos tienden a reducirse: “Una de las grandes ironías del subdesarrollo es que mientras menos desarrollado es un país, mayores son sus desigualdades internas”. (Lijphart; 1977, 175).

Existe un elemento de esperanza, algo paradójico, al identificarse a la democracia liberal en algunos países en desarrollo con el modelo democrático británico. Cuando este modelo no funciona, decae o se transforma en dictadura, puede ser el momento adecuado para considerar la alternativa consociativa. (Lijphart; 1977,175).

8.2. Estructura de la Sociedad y Comportamiento de las Elites Políticas

La democracia consociativa es uno de los cuatro tipos de democracia que se forman a partir de la tabulación cruzada entre la estructura de la sociedad: homogénea o plural; con el comportamiento de la elite política: integrador (cooperador) o bien agonístico (conflictivo). (Ver cuadro 34)

Cuadro 34
Tipología De Regímenes Democráticos

		Estructura de la Sociedad	
		Homogénea	Plural
Comportamiento de la Elite	Integrador	Democracia despolitizada	Democracia consociativa
	Agonístico	Democracia centripeta	Democracia centrífuga

FUENTE: (Lijphart; 1977, 105).

Es importante señalar que la tipología cuádruple de regímenes democráticos no es ni estática ni puramente descriptiva. Ella relaciona las variables independientes

correspondientes a la estructura de la sociedad y el comportamiento de las elites con la estabilidad política como variable dependiente. Por lo tanto, cualquier cambio en las variables independientes afectará el grado de estabilidad de la democracia en cuestión. La tipología no solamente tiene un valor como sistema clasificatorio de tipos ideales sino que constituye un esquema para la clasificación de sistemas políticos empíricos. Sin duda, los ejemplos empíricos raramente calzarán con los tipos ideales. De manera que en cada caso encontraremos elementos traslapados de uno u otro modelo. Lo que finalmente define es más bien el rasgo predominante. (Lijphart; 1977, 109).

Los cuatro modelos representan no solamente combinaciones de pluralismo social y comportamiento de la elite sino también diferentes grados de estabilidad. El tipo de democracia centrífuga es inestable, mientras que la democracia centrípeta y la consociativa son democracias estables. Supuestamente, la democracia despolitizada, que combina las características estabilizadoras de estas dos últimas, debiera ser muy sólida. Sin embargo no es el caso, fundamentalmente como resultado de los efectos desestabilizadores de una oposición a la insuficiente calidad democrática de este tipo de regímenes. Ya en 1966, Robert A. Dahl observaba la tendencia de este modelo de democracia occidental: “muchos jóvenes, intelectuales y académicos rechazan este Leviatán democrático...porque, desde su perspectiva, no es lo suficientemente democrático. El nuevo Leviatán es muy lejano y burocratizado, excesivamente adicto a la negociación y el compromiso, demasiado instrumentalizado por las elites y por los tecnócratas con los cuales estos ciudadanos no sienten ninguna identificación”. (Lijphart; 1977, 108).

El tipo despolitizado representa al régimen de las democracias occidentales de principios de los años sesenta. La tendencia parecía moverse hacia la reducción de las tensiones de origen religioso e ideológico y hacia el aumento de la integración en el proceso de toma de decisiones. La participación de los grupos mayores a través de consejos y comités, las negociaciones permanentes y la conciliación, reemplazaron a la discusión doctrinaria y a la confrontación de clases. Como lo describe Stein Rokkan para el caso noruego: “las autoridades de gobierno se sentaban directamente con los líderes sindicales, los representantes de los granjeros, los pequeños accionistas, el gremio de pescadores y los delegados de las organizaciones de empresarios alrededor de la mesa de negociaciones”. (Lijphart; 1977, 106-107).

Las democracias centrípetas están asociadas o son equivalentes a la categoría de sistemas políticos anglo-sajones, de acuerdo a la clasificación de Gabriel Almond, la que

incluye a países con cultura política homogénea como Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y los países Escandinavos. Según Dankwart Rustow, estos últimos son altamente homogéneos y, aunque siguen generalmente el esquema gobierno-versus-oposición, no lo hacen en un sentido de extrema confrontación; mientras los primeros son básicamente homogéneos y poseen elites agonísticas. (Lijphart; 1977, 110-111).

Las democracias centrífugas corresponden a los regímenes inestables de los sistemas políticos de Europa continental, siguiendo la clasificación de Almond. Los ejemplos que este autor da son aquellos de la Tercera y Cuarta República Francesa, la República de Weimar, y la Italia de post guerra. Otros casos pueden agregarse a esta lista, como la Primera República de Austria y la República Española que sucumbió durante la guerra civil de 1936-1939. La estabilidad de una democracia centrífuga puede aumentar si la sociedad se hace menos plural y/o si las elites se ponen menos conflictivas. (Lijphart; 1977, 114-116).

En una sociedad de estructura plural como la boliviana y con un comportamiento fundamentalmente agonístico por parte de sus elites, lo que se crea es una democracia centrífuga. Bajo estas circunstancias, existen dos direcciones hacia la cual se puede mover esa democracia: hacia una democracia consociativa, si la condiciones son favorables o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

8.3. El Efecto de la Modernización Económica

Con relación a las consecuencias políticas de la modernización económica ha existido, no solamente en Bolivia sino que prácticamente en toda la región, una tendencia a identificar los resultados de las políticas económicas con el funcionamiento de la democracia liberal (modelo Westminster).

De acuerdo a la encuesta de Latino barómetro 2004, la satisfacción con el funcionamiento de la economía de mercado en la región es solamente de 19%, aunque la misma consulta registra el dato de que cerca de 70% de los encuestados consideran que la economía de mercado es el mejor camino para el desarrollo. (Fernández; 2005, 40).

A medida que se fue implementando el nuevo modelo económico, la preferencia democrática en América Latina cayó del 61% en 1996 al 48% en el año 2001. Subió levemente al 53 % el año 2004. En Bolivia el índice cayó del 64% al 45% entre 1996 y 2004. (Fernández; 2005, 37).

De acuerdo a Carlos Toranzo, la furia social del 2000-2002, se dirigió contra el modelo político, una democracia representativa a la que se juzga no por la democratización y

el grado de ciudadanía logrado sino por los magros resultados económicos obtenidos. (Toranzo; 2002, 14).

En opinión de Gustavo Fernández Saavedra, ex Canciller de Bolivia, hay una reacción de la ciudadanía frente a la primacía casi absoluta de la lógica de mercado sobre la lógica democrática. “La afirmación de que los principios de la economía de mercado estaban por fuera del debate político. La gente llegó a aceptar esta manera de ver las cosas en tanto las políticas de shock eran útiles para controlar las distorsiones producidas por los procesos hiperinflacionarios, pero las rechazó en el momento en que quedaron en evidencia sus consecuencias negativas. La ampliación de las brechas sociales, la concentración de la riqueza y el poder, la fragmentación de las sociedades, la inseguridad ciudadana. Ahora es claro que se ha creado un círculo vicioso, en el que el mercado fragmenta la sociedad y debilita la democracia y, a su vez, una democracia así disminuida no puede ofrecer al mercado las condiciones de seguridad y previsibilidad que requiere para liberar todo su potencial”. (Fernández; 2005, 41).

Según Walter Chávez, en el año 2000 se había activado el descontento popular, cuando comenzaron los bloqueos en el altiplano para exigir mayor atención en salud, educación y desarrollo de parte del Estado. Las cifras macroeconómicas justificaban la rebeldía popular. Los quince años de aplicación del Nuevo Plan Económico de inspiración neoliberal había favorecido a una elite empresarial y política y al capital extranjero, pero la economía nacional se había estancado y en algunos casos había retrocedido en forma alarmante. En 2002 las exportaciones bolivianas alcanzaban los 1.300 millones de dólares; cifra exactamente igual a la de 1980. El ingreso per cápita de los bolivianos era de 940 dólares al año en 1980; en 2002 fue de 960 dólares. Lo que no permaneció estancado fue el índice de desempleo, ni el de la pobreza. Según el INE, el 58,6% de los bolivianos era pobre y en el campo esta cifra se vuelve escalofriante: el 90% vivía bajo la línea de pobreza. (Chávez; 2003, 4).

De acuerdo a Roberto Laserna, la crisis de 2003 ha sido explicada desde una mirada superficial al afirmar que la modernización liberal iniciada en 1985 dio estabilidad pero aumentó la pobreza. Los datos no respaldarían tal argumento, sino que muestran avances no desdeñables. Si bien la pobreza en Bolivia es enorme, alcanzando al 58% de la población según la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, sin embargo, era peor y ha descendido, pues en 1992 llegaba a 71%. “La desigualdad económica ha aumentado, pero no porque un grupo haya sido despojado de recursos a favor de otros, sino porque el crecimiento

ha sido impulsado por los sectores más modernos y sus frutos se han concentrado en ellos. Así, se ha producido un distanciamiento mayor entre las ciudades más integradas al mercado y las áreas rurales más tradicionales y aisladas”. (Laserna; 2003, 9).

Según Laserna, la realidad de los datos desafía la visión ideológica, ya que permite sugerir que el modelo que no funciona es el de la economía heterogénea, abigarrada y ch`enkosa. Esta es la base estructural de la frustración y del conflicto social que han puesto en riesgo la democracia en Bolivia. La política de apertura liberal se propuso superar este problema ampliando la esfera de influencia del mercado y logró avances importantes en la superación de la pobreza. Pero, en ese proceso, la economía familiar urbana fue severamente afectada, pues mientras para algunos se ampliaron las oportunidades, para otros desaparecieron. Esto explica la escasa popularidad del modelo, que queda confirmada cuando se observa la composición social de los movimientos de rebelión de febrero y octubre de 2003. (Laserna; 2003, 15).

Para Henry Oporto Castro,⁸⁷ “Bolivia está atrapada entre el antagonismo y la confrontación de sus principales fuerzas políticas, sociales y económicas: unas que defienden el sistema político y económico construido en el proceso democrático, que creen en las reformas modernizadoras, que apuestan por el mercado y una economía abierta e inserta en la economía global; otras, que desde posturas antisistémicas y de la nostalgia de un pasado idealizado, reniegan de las reformas de mercado y quieren una economía de corte estatista y nacionalista, que rechazan la inversión externa y apuestan por un modelo endógeno, a la vez que descreen de las formas representativas de la democracia y postulan un régimen corporativo y de democracia directa. Y entre unas y otras, hay una gama de sectores desconcertados y confundidos”. (Oporto; 2005, 64).

Según Marcelo Varnoux, el problema de fondo es que las reformas económicas posibilitaron un incremento en la calidad de vida de clases y estratos sociales mejor vinculados con lo urbano y los círculos de poder, generalmente mestizos o criollos de ascendencia europea, pero no modificaron significativamente las condiciones de vida de las poblaciones rurales. (Varnoux; 2005, 94).

En nuestra opinión, cualquiera sea la interpretación de los resultados del Nuevo Plan Económico implementado en Bolivia desde 1985, es insoslayable el efecto que produjo la modernización de la economía en las relaciones sociales y en el comportamiento político de los diferentes segmentos. Tal como adelantara Lijphart, el proceso de modernización socio-

⁸⁷ Sociólogo y analista político boliviano.

económico condujo a la formulación de políticas públicas que muchas veces afectaron negativamente a algunos grupos mientras favorecieron a otros. Fenómeno que Laserna parece confirmar. De esta manera se crearon nuevos antagonismos o se reforzaron antiguas diferencias. Esta tendencia se reflejó en la pérdida de ascendiente de las elites tradicionales y llevó al país a una situación de severa ingobernabilidad. Sin duda, las diferentes maneras como el modelo económico afectó a los diversos segmentos étnicos y territoriales, favoreciendo en desigual forma a cada uno de ellos, harán más difícil las negociaciones para entrar en acuerdos consensuales.

De allí que el rol del liderazgo político será de gran importancia para cualquier decisión que conduzca a la adopción de un modelo consociativo de gobierno o de algunas características de él. Para que el modelo consociativo sea aceptado –escribe Lijphart- éste debe ser introducido por las elites dirigentes. Es inútil y probablemente contraproducente apelar directamente al público masivo acerca de su instauración. (Lijphart; 1977, 170).

A nuestro juicio, el foro más adecuado para plantear y discutir arreglos políticos de carácter consociativo era la Asamblea Constituyente.

8.4 Segmentos Entremezclados

Los procesos de urbanización, el desarrollo de las comunicaciones, la movilidad geográfica y el incremento del intercambio interno, contribuyen a una mayor cercanía entre los segmentos. Con ello se disminuye el efecto positivo de la separación física entre grupos sobre la coexistencia pacífica entre ellos. Por otra parte, esta cercanía, que muchas veces se traduce en entremezcladura, limita las posibilidades de arreglos federativos como forma de autonomía de segmentos y limita las autonomías amplias.

Como consecuencia de procesos expansivos de algunos sectores, los grupos originarios de un lugar han visto sus territorios históricos ocupados por inmigraciones. En el mundo andino han influido tanto la expansión de la hacienda como del sector minero, por ejemplo, en el norte de Potosí. En todas partes, la creación de redes comerciales y de comunicación ha modificado notablemente la conformación o transformación étnica de pueblos y ciudades. (CIPCA; 1991, 203).

En Bolivia, es probable que la autonomía a nivel departamental se vea más limitada ya que dentro de sus territorios convive más de un segmento étnico-cultural. Ello daría mayor relevancia a la dimensión provincial como unidad concentradora y homogeneizadora, tal como los cantones lo fueron para la federación suiza.

Las grandes urbes como La Paz/El Alto y Santa Cruz incluyen habitantes de los diferentes segmentos étnico-culturales, por lo que su tratamiento debiera ser especial, tal vez considerando alguna forma de autonomía respecto del gobierno departamental. En estos casos es plenamente aplicable el principio de personalidad, según el cual cada individuo adhiere al grupo étnico-cultural con el cual se siente más identificado, independientemente del sector donde vive. Como planteamos en capítulos anteriores, si bien es más fácil delegar responsabilidades de gobierno a segmentos territoriales concentrados y homogéneos que a segmentos no-territoriales, la autonomía ha probado ser compatible con ambos arreglos, especialmente en ámbitos culturales como educación y comunicaciones.

8.5 El Efecto de las Expectativas Económicas

En cualquier régimen político, mientras el estándar de vida material puede aumentar muy lentamente, las expectativas de alcanzar la prosperidad crecen rápidamente, recargando el proceso gubernamental de toma de decisiones. Sin embargo, durante el régimen democrático, este fenómeno adquiere especial fuerza.

Algunos analistas señalan que el escalamiento de la conflictividad social que cuestiona el modelo de desarrollo es el resultado del arraigamiento de causas estructurales exacerbadas por la creciente desconfianza y desilusión de la sociedad civil con el Estado boliviano. Los economistas del Consenso de Washington presumen que la aparente inviabilidad del libre mercado, no solo reside en la pobreza sino también en las limitaciones productivas y en la insuficiente aplicación del modelo. (Quintana; 2005, 9).

Según Juan Ramón Quintana, la crisis estatal estaría también asociada a problemas de orden político, institucional y cultural. El desprestigio gubernamental y malestar social acumulado contra un sistema político que abusó del poder ante una sociedad cada vez más pobre, huérfana del Estado, excluida y condenada a sufrir el rigor de los ajustes estructurales desde 1985, habría promovido las sucesivas rebeliones populares. Por otra parte, la tensión irresuelta entre liberalismo democrático y comunitarismo, como fuerza productiva, estaría en la base de la conflictividad boliviana. Así, hábitos laborales pre modernos y pocas habilidades innovadoras conspirarían en contra de las demandas sobre dimensionadas, aunque legítimas de los ciudadanos. (Quintana; 2005, 10).

Para Quintana, la crisis política del país se profundizó a partir de la constatación del fracaso de la economía liberal y recíprocamente. Las dos décadas de implantación del modelo económico no cumplieron las promesas de bienestar, distribución equitativa, creación de empleo y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Comparativamente, pese a la

inversión extranjera de los últimos 10 años, la tasa de crecimiento promedio del país fue del 3,1% frente al 5,6% de la década del sesenta, cuando operaba el capitalismo estatal. La inversión extranjera directa se redujo drásticamente de 1.026 millones de dólares el año 1998 a 160 millones el año 2004. El propio Banco Mundial señala que en la última década se ha producido un incremento de las desigualdades en comparación con el resto de los países de América Latina donde el promedio de la diferencia de ingresos es de 1 a 30 frente al caso boliviano de 1 a 90 en el área urbana y de 1 a 170 en el área rural. (Quintana; 2005, 16-17).

También las expectativas de desarrollo económico de la región oriental del país, se han visto frustradas por las trabas burocráticas propias de un país con administración unitaria. De algún modo, el rechazo de la población oriental de Santa Cruz y los departamentos amazónicos y platenses al centralismo estatal tiene fundadas razones debido a su debilidad estructural para resolver problemas sustantivos que tienen que ver con el desarrollo regional y los obstáculos para promover nuevas formas de producción vinculadas con el mercado regional y global. (Quintana; 2005, 19).

El efecto de tal sentimiento será la de dificultar la negociación y el acuerdo entre las elites occidentales y orientales respecto a las formas y alcances de las futuras autonomías regionales. Ello provee de una doble complejidad al tema de la modernización económica. Por un lado, la tensión entre modalidades de producción, comunitarias y liberales de mercado, las cuales poseen concepciones de propiedad muy diversas y, por otro lado, la inserción de la economía local en el ámbito regional y global. Sin duda, Bolivia es un país donde se verifican velocidades de desarrollo muy diversas. Según Quintana, el maximalismo corporativo no sólo anida en núcleos rebeldes del occidente altiplánico, también forma parte del paisaje oriental, cuya representación y lógica empresarial, aunque distinta en sus expresiones de poder, opera con la misma intolerancia y beligerancia. En ambos extremos, una escuálida clase media, despojada de ideas, atemorizada y con sentimiento de culpa por su militancia con el modelo de libre mercado, se debate entre la confusión y el acomodo. La gestión soberana de los recursos naturales –agua, gas, bosques, tierra, territorio- y la reivindicación del ejercicio de los derechos ciudadanos ocupan la trinchera actual del conflicto en Bolivia. (Quintana; 2005, 20).

8.6 Conclusiones Del Capítulo

Nuestro capítulo lo iniciamos con la presentación de una tipología de regímenes democráticos realizada por Arend Lijphart, a partir del cruzamiento de dos variables independientes: la estructura de la sociedad (homogénea o plural) y el comportamiento de la

elite política (integrador o agonístico), las cuales afectan a la estabilidad política que, en este caso, se transforma en variable dependiente.

Del entrecruce se generan cuatro regímenes democráticos: democracia despolitizada, democracia consociativa, democracia centrípeta y democracia centrífuga. El tipo de democracia centrífuga es inestable, mientras que la democracia centrípeta y la consociativa son democracias estables. Supuestamente la democracia despolitizada, que combina las características estabilizadoras de estas dos últimas, debiera ser muy sólida. Sin embargo no es el caso, fundamentalmente como resultado de los efectos desestabilizadores de una oposición a la insuficiente calidad democrática de este tipo de regímenes.

En una sociedad de estructura plural como la boliviana y con un comportamiento fundamentalmente agonístico por parte de sus elites, lo que se crea es una democracia centrífuga. Bajo estas circunstancias, existen dos direcciones hacia la cual se puede mover esa democracia: hacia una democracia consociativa, si la condiciones son favorables o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

El proceso de modernización de la economía implementado desde 1985 a través del Nuevo Plan Económico tuvo su efecto en las relaciones sociales y en el comportamiento político de los diferentes segmentos. La modernización socio-económica condujo a la formulación de políticas públicas que muchas veces afectaron negativamente a algunos grupos mientras se favorecía a otros. De esta manera se crearon nuevos antagonismos o se reforzaron antiguas diferencias. Esta tendencia se reflejó en la pérdida de ascendiente de las elites tradicionales y llevó al país a una situación de severa ingobernabilidad. Sin duda, las diferentes maneras como el modelo económico afectó a los diversos segmentos étnicos y territoriales, favoreciendo en desigual forma a cada uno de ellos, harán más difícil, aunque no imposible, las negociaciones para entrar en acuerdos consociativos.

El efecto de los segmentos entremezclados puede dificultar el establecimiento de arreglos federativos o de autonomías amplias. El ideal es que las formas autonómicas se den dentro de segmentos étnico-culturales más o menos homogéneos. Pero, como en el caso suizo, es posible rediseñar los límites comunales, provinciales e incluso, departamentales de manera de lograr el máximo de concentración y homogeneización al interior de cada unidad.

En cuanto al efecto de las expectativas económicas. Si bien al comienzo las medidas de ajuste se vieron justificadas por el control de las distorsiones hiperinflacionarias, con el tiempo se dejaron sentir las consecuencias negativas del tratamiento de shock. Algunos analistas señalan que el escalamiento de la conflictividad social que cuestiona el modelo de

desarrollo es el resultado del arraigamiento de causas estructurales exacerbadas por la creciente desconfianza y desilusión de la sociedad civil con el Estado boliviano.

El rechazo de la población oriental de Santa Cruz y los departamentos amazónicos y platenses al centralismo estatal tiene fundadas razones debido a su debilidad estructural para resolver problemas sustantivos que tienen que ver con el desarrollo regional y los obstáculos para promover nuevas formas de producción vinculadas con el mercado regional y global. El efecto de tal sentimiento será la de dificultar la negociación y el acuerdo entre las elites occidentales y orientales respecto a las formas y alcances de las autonomías regionales. (*Ver cuadro35*).

Cuadro 35

Esquema de las conclusiones del Capítulo VIII

CARACTERÍSTICAS DE LA SOCIEDAD BOLIVIANA	FAVORABLE	NO FAVORABLE	CONDICIONADA
Estructura de la sociedad Comportamiento de la elite			X*
Efecto de modernización económica		X	
Segmentos entremezclados			X**
Efecto de las expectativas económicas		X	

* A la morigeración del comportamiento agonístico

** Al diseño territorial y autonomías

FUENTE: elaboración propia en base a las conclusiones del Capítulo VIII.

CAPITULO IX

CONCLUSIONES

Bolivia ocupa un lugar privilegiado en el mapa político y estratégico de Sudamérica. Es por ello que su estabilidad política y gobernabilidad constituyen aspectos de vital importancia para la seguridad de la región. Consecuentemente, la reconstrucción de las instituciones estatales, el fortalecimiento de su democracia y la consolidación del gobierno, son desafíos que debieran comprometer e interesar no sólo al pueblo boliviano sino a toda la comunidad internacional. Esperamos que esta investigación contribuya en tal sentido.

Nuestro supuesto fue que el régimen democrático mayoritario tipo Westminster que rige en Bolivia no es el más adecuado para las características multiétnica y pluricultural de su sociedad civil, debido a que el sistema competitivo gobierno versus oposición y de mayorías relativas estrechas, apto para sociedades homogéneas, en la práctica dejaba siempre fuera del proceso de toma de decisiones a la gran mayoría indígena. Esta situación hizo crisis a partir del inicio del milenio, con los levantamientos populares que posteriormente forzaron la dimisión de dos gobiernos.

Según el politólogo holandés Arend Lijphart, el régimen democrático consensual es más eficaz para otorgar estabilidad y gobernabilidad a sociedades plurales en el largo plazo. Nuestra *hipótesis de trabajo* planteó que, dado el carácter plural de la sociedad boliviana, podían existir las condiciones para la aplicación de algunos elementos de democracia consensual según el modelo estudiado por Lijphart.

Del análisis de las características de la sociedad boliviana actual, es posible concluir que la mayor parte de las condiciones consideradas favorables para el funcionamiento del modelo de democracia consensual estudiado por el politólogo holandés, es aplicable en el caso de Bolivia. *Con ello estimamos confirmada nuestra hipótesis de trabajo.*

Sin duda, cada sociedad contiene rasgos específicos que la acercan o la alejan del modelo normativo. De lo que se trata es adaptar las ideas del modelo a las condiciones objetivas de Bolivia. No hay soluciones generales a los problemas de los países divididos culturalmente. Toda solución deberá ser adaptada a las características de cada país.

Lo importante es establecer una institucionalidad que sea aceptada y legitimada por la gran mayoría de los ciudadanos y que funcione de manera coherente y consistente con la realidad pluricultural del pueblo boliviano. Una vez establecidas las reglas del juego político,

es decir, las instituciones y los procedimientos de toma de decisión, es posible entrar a debatir las modalidades de las políticas públicas a aplicar en los diferentes ámbitos.

El rechazo de la población oriental de Santa Cruz y los departamentos amazónicos y platenses al centralismo estatal tiene fundadas razones debido a su debilidad estructural para resolver problemas sustantivos que tienen que ver con el desarrollo regional y los obstáculos para promover nuevas formas de producción vinculadas con el mercado regional y global. El efecto de tal sentimiento será la de dificultar la negociación y el acuerdo entre las elites occidentales y orientales en relación a las formas y alcances de eventuales autonomías regionales.

Al respecto, el tema de las autonomías debe pensarse de manera responsable, por ejemplo, no como una aspiración regional, sino como proyecto nacional, con impulsos integradores y cooperativos. El proyecto de autonomías debe aportar una solución institucional global a la crisis estructural del Estado boliviano y no reclamar una solución concentrada únicamente en los problemas de carácter departamental-territorial.

La modalidad consensual de gobierno nacional de gran coalición puede, precisamente, proveer los mecanismos para la toma de decisiones en la que participen todos los segmentos relevantes de carácter étnico-cultural o territorial, con derecho a veto en aquellos asuntos que se consideren de importancia vital para ellos y, en este sentido, dar a las autonomías una orientación nacional al tiempo que se tomen en cuenta las necesidades regionales. Se trata de descentralizar en interés de la sub-nación y centralizar en interés de la nación.

El fervor y el enfrentamiento, en ocasiones violento, con que los diversos actores políticos defienden sus posiciones, refleja que en sociedades plurales, con grupos segmentados y potencialmente hostiles, prácticamente todas las decisiones son percibidas como importantes, sino vitales. De aquí que la política deja de ser un juego, propio de las naciones homogéneas como las democracias anglo-sajonas, para convertirse en una lucha cuyo clima generalizado es más bien de ansiedad. Sin embargo, durante el transcurso de esta investigación, creemos haber constatado de manera fehaciente la voluntad del pueblo boliviano de mantenerse unido como nación democrática, en el reconocimiento de su diversidad étnico-cultural y territorial.

En tal caso, la única salida racional corresponde a la moderación, la cooperación, la negociación y la inclusión. Como en todo acuerdo político, ningún segmento puede pretender obtener toda su voluntad. Cada parte deberá conformarse con el sub-óptimo porque, de esta

manera, quien recibe el beneficio de lo óptimo es la sociedad en su conjunto, que es capaz de sobrevivir.

Un importante reto para la minoría blanco/mestiza, que hasta ahora había detentado el poder político, es la disyuntiva entre negociar y mantener así una cuota cierta de ese poder o bien, luchar por recuperar la totalidad de él y perderlo todo en el intento. Por otra parte, el triunfo del MAS, con un apoyo popular que puede haber tocado techo en las elecciones pasadas, la actitud más adecuada es una disposición a negociar. La lógica de la inclusión debe prevalecer por sobre la lógica de la toma del poder, cuyo historial de fracaso y de reversión de la democracia es ampliamente conocido en el continente.

Los sueños extremos de recreación de sociedades ancestrales, como asimismo los que aspiran a construir una sociedad homogeneizada en base a un proyecto mestizo hispano-criollo, deben dar paso a la realidad de la sociedad boliviana tal cual es hoy día: multiétnica, pluricultural y con necesidad de insertarse en el mundo globalizado del siglo XXI.

Como hemos visto, las consecuencias económicas y sociales de las políticas neoliberales impuestas por el proceso globalizador han causado el rechazo del modelo por parte de la gran mayoría de los bolivianos. Sin embargo, a nuestro entender, el tema central y primario es el arreglo político; las formas que debe tomar la relación entre el Estado boliviano y la sociedad civil, es decir, las reglas del juego democrático en la toma de decisiones políticas. Una vez aclarada la relación Estado-sociedad, se podrá debatir la relación Estado-mercado. Es importante que el debate sea secuencial y no simultáneo en estos aspectos. Mezclar discusiones de modelos políticos y modelos económicos, es garantía de entrapamiento que, finalmente, no arriban a ninguna solución.

Durante el desarrollo de esta investigación, hemos llegado al convencimiento de que no solamente es posible sino que necesario diseñar una estructura político-administrativa fundada en el agrupamiento étnico-cultural y territorial, en base al “principio de personalidad” combinado con el “principio de identidad territorial”, que tome en consideración el carácter pluricultural de la sociedad boliviana y que provea de las autonomías necesarias, sin perder de vista el interés del conjunto del país.

Bolivia es una sociedad de estructura plural y bajo un comportamiento agonístico por parte de sus elites, lo que se crea es una democracia centrífuga, es decir, un régimen democrático que tiende hacia los extremos y, por tanto, con inestabilidad inherente. Bajo estas circunstancias, existen dos direcciones hacia la cual se puede mover ese régimen:

hacia una democracia consensual, si existe la voluntad política o, de lo contrario, hacia un régimen no democrático.

La democracia centrífuga es afectada por dos variables independientes: el carácter plural de la estructura de la sociedad y el comportamiento agonístico o conflictivo de las elites políticas. La primera variable no es modificable. Por lo tanto, es urgentemente necesario cambiar la conducta de las elites y su cultura política, las que deben transitar desde un comportamiento hostil a uno de integración y cooperación.

Creemos que la democracia consensual, sustentada en la cooperación más que en la confrontación de las elites dirigentes, con sus cuatro características básicas de: gobierno nacional de gran coalición, derecho a veto mutuo, proporcionalidad en la representación y presupuestos y autonomías de los segmentos en materias propias de su cultura, constituye la única solución viable para instalar en Bolivia un régimen democrático que le brinde gobernabilidad y estabilidad en el largo plazo.

Para hacer posible la recomposición democrática de la gobernabilidad se necesita una estrategia política. El objetivo debe ser restablecer la gobernabilidad en democracia y asegurar la viabilidad de Bolivia como nación, que es justamente lo que hoy día está en tela de juicio. Es responder a la necesidad de tener un orden político legítimo como eficaz; legítimo porque se trata de construir una capacidad de gobierno que sea fruto de la voluntad democrática y el compromiso de las mayorías nacionales, y eficaz por los resultados que deben lograrse en la acción de gobernar, que son los únicos que pueden consolidar y reproducir la legitimidad del poder político.

La estrategia que vemos necesaria consiste en un conjunto de acciones que las enumeraremos rápidamente, a manera de una ruta crítica a seguir:

1- Una estrategia política que sea capaz de articular una mayoría política y electoral - que no se puede gestar si no es el escenario de un proceso eleccionario- como base para la constitución de un gobierno sólido y fuerte. Debe tratarse, además, de una estrategia que permita formar una coalición de poderes legales y aquellos otros que llamaríamos fácticos – pensemos en las organizaciones sociales, fuerzas empresariales y cívicas, medios de comunicación, organismos internacionales y otras que sin ser formalmente parte del sistema político tienen, sin embargo, una capacidad efectiva de influir sobre los procesos decisionales y las condiciones de gobernabilidad en el país.

2- Lograr una forma de alianza que reúna a los poderes legales con estos factores fácticos es la única posibilidad de lograr un bloque de poder que pueda aglutinar a sectores

amplios de la sociedad, asegurando gobernabilidad política y gobernabilidad social. En suma, una estrategia capaz de establecer un renovado equilibrio político en el país, superando el conflicto de poder y el empate catastrófico.

3- Un programa de crecimiento económico y creación de empleo, sobre bases productivas amplias y diversas, que aproveche de la manera más óptima la favorable coyuntura económica actual.

4- Rescatar la centralidad de las instituciones representativas (gobierno, parlamento, partidos políticos) para reconstituir el sistema de decisiones y reconstruir el soporte institucional del Estado democrático. En ese sentido, el desafío es también recuperar el protagonismo y la centralidad del Estado como eje del poder político, entendido éste como la capacidad de tomar decisiones legítimas y vinculantes, asegurando el funcionamiento del orden constitucional.

5- Proyectar ciertos cambios institucionales para reforzar la legitimidad del sistema político y mejorar el funcionamiento del sistema de gobierno. Este nuevo esfuerzo de ingeniería política debe contemplar medidas como la doble vuelta para la elección del Presidente de la República y de al menos una parte de la representación parlamentaria, así como otras que puedan impulsar una reforma parlamentaria y mejorar la coordinación interpodere.

Pero el tema fundamental de la reforma del Estado tiene que ver con la implantación del régimen autonómico, sin duda una necesidad histórica para profundizar la democracia y avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo, dentro de un proceso que debería ser gradual y diferenciado y operando a través de una estrategia fiscal sostenible. Tener autonomías puede favorecer la gobernabilidad, por el reforzamiento de la legitimidad de las instituciones políticas departamentales, de una mejoría en la gestión de gobierno en este nivel del Estado, la descongestión de presiones y demandas sobre el gobierno nacional y también la posibilidad de mayor participación ciudadana en las decisiones departamentales. Pero un régimen autonómico trae consigo nuevos problemas y desafíos de gobernabilidad que, para que puedan ser solventados adecuadamente, se requiere del liderazgo de un gobierno nacional fuerte, de la autoridad de un parlamento respetado en sus decisiones legislativas y del contrapeso necesario de los partidos nacionales a las presiones regionales, locales e indígenas.

6- Por último, un proyecto de país que pueda unir a los bolivianos en una visión común de futuro, con un contenido fuerte inclusivo.

Realizar todas estas tareas implica recorrer un camino que puede llevarnos a resolver la actual crisis de Estado y de gobernabilidad. Son además tareas necesarias para reconstruir una capacidad de conducción nacional y de hegemonía democrática en la sociedad boliviana que, como se ha visto, es un telón de fondo del conflicto de poder en que está atrapada Bolivia.

Es necesario, no sólo para el debate teórico sino también para la reforma de las instituciones democráticas y la ampliación de la acción democrática de la sociedad, construir una definición de democracia que supere las inconsistencias lógicas y las limitaciones históricas de la lectura procedimental y minimalista de la democracia.

La conclusión general después de analizar la realidad en Bolivia, es que la *democracia consensual, sustentada en la cooperación más que en la confrontación de las elites dirigentes*, con sus cuatro características básicas de: gobierno nacional de gran coalición, derecho a veto mutuo, proporcionalidad en la representación y presupuestos y autonomías de los segmentos en materias propias de su cultura, *constituye la única solución viable para instalar en Bolivia un régimen democrático que le brinde gobernabilidad y estabilidad en el largo plazo.*

BIBLIOGRAFIA

Albó, Xavier 2000, *Iguales aunque diferentes*, La Paz: CIPCA, Cuaderno 52.

Albó, X., y Franz X. Barrios S: (2006). Por una Bolivia Plurinacional e Intercultural con autonomías. La Paz-Bolivia.

Albó, Xavier: (2004). Cuoteo étnico: ¿sí o no? CIPCA. La Paz-Bolivia.

Albó, Xavier: (2006)-A. Ciudadanía étnico-cultural en Bolivia. Ponencia en: ¿Cómo avanzar en la construcción de ciudadanía democrática en condiciones multiculturales? CIPCA. La Paz-Bolivia.

Albó, Xavier: (2006)-B. Evo y el MAS en Bolivia. Antecedentes, entretelones y esperanzas. CIPCA. La Paz- Bolivia.

Albró, Robert: (2005). “The Indigenous in the Plural in Bolivian Oppositional Politics”, Bulletin of Latin American Research, vol. 24, no. 4.

Albró, Robert: (2006). “Bolivia’s “Evo Phenomenon”: From Identity to What?” Journal of Latin American Anthropologist, vol. 11, no. 2.

Alcantara, Manuel (1999). *Sistemas políticos de América Latina* (2 vol.). Madrid, Tecnos.

Alcántara Sáez, Manuel & Freidenberg, Flavia: (2001). Partidos políticos de América Latina: Países Andinos. Editores: Universidad de Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca : España

Almaraz, Sergio: (1969). El Petróleo en Bolivia. Editorial el Siglo. La Paz-Bolivia.

Antelo Vaca, Germán: (2005). Algunos aspectos relativos a las autonomías departamentales. Santa Cruz-Bolivia.

Archondo, Rafael: (2005). “La ruta de Evo Morales”. Nueva Sociedad, 209. Caracas-Venezuela.

Assies, Willem: (2006). La “Media Luna” sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social”. América Latina Hoy, 43.

Ayala Bluske, Rodrigo: (2006). El cambio visto desde el Sur. Tarija-Bolivia.

Bajo H., Ricardo: (2007). “Autonomías en Bolivia”. “A mí no me la charlan”, *Rebelión*, 19 de diciembre <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=60689>.

Calderón, Fernando (1989), “Cuestionados por la sociedad: los partidos políticos en Bolivia”. En: Meyer, Lorenzo y Reyna, José Luis (Coords.), Los sistemas políticos en América Latina. Siglo XXI Universidad de las Naciones Unidas: México.

- Calderón Fernando y Alicia Szmukler 2000**, *Política en las calles*, La Paz: Plural.
- Canessa, Andrew: (2006)**. “Todos somos indígenas: Towards a New Language of National Political Identity”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No 2.
- Castillo Gallardo, Mayarí: (2004)**. “Movimiento cocalero en Bolivia. Violencia, discurso y hegemonía”, *Gazeta de Antropología*, N°. 20. La Paz-Bolivia.
- Cevallos, Diego: (2005)**. “Latín América: Indigenous Leaders Celebrate Morales Victory”, en Inter Press Service News Agency. <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=31494>.
- Chackiel, Juan: (1992)**. “Situación de los países de acuerdo con la etapa de transición demográfica (1985-1990)”. Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL FNUAP/CELADE. Puerto Rico.
- Chalup, Lourdes; Nelson Jordan Bazán, Franca Calmotti Y Karin Hollweg: (2006)**. “Elites cruceñas y autonomías departamentales. Una mirada desde las subjetividades”. Informe final de investigación al PIEB. La Paz-Bolivia.
- Chávez, Walter: (2003)**. Bolivia, una revolución social democrática. *Le Monde Diplomatique*, Noviembre. La Paz-Bolivia.
- CIDOB: (2006)**. "Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas", separata periodística. La Paz-Bolivia.
- CIDOB: (2005)**. Biografías de Líderes Políticos. La Paz-Bolivia.
- CIPCA: (1991)**. Por una Bolivia diferente. (1ª. Ed.): autor Corte Nacional Electoral (CNE) (2005). La Paz-Bolivia.
- Corte Nacional Electoral: (2005)**. Democracia En Bolivia. Editado por: Unidad de Análisis e Investigación Del Área de Educación Ciudadana de la CNE, La Paz-Bolivia.
- Corte Nacional Electoral: (2007)**. Boletín estadístico 2007. La Paz-Bolivia.
- Corte Nacional electoral: (2009)**. Acta de cómputo nacional: elecciones generales y referendos 2009. La Paz-Bolivia.
- Crespo Martínez, Ismael:(2008)**. “Elecciones y Sistemas Electorales Presidenciales en América Latina”. Porrúa, México.
- Crespo Martínez, Ismael:(2005)**. “Política y Gobierno en América Latina” Tirant lo Blanch, Valencia.
- Dahl Robert (1989)**, “La Poliarquía”, Ed. Tecnos. Madrid (Edic. original: 1971).
- Dahl, Robert: (1999)**. La Democracia: una guía para los ciudadanos. Taurus Editores. Buenos Aires-Argentina.
- Daroca, Santiago (2002)**, “La guerra del agua”. Cuadernos de Trabajo, PUND: La Paz.

Fernández Saavedra, Gustavo: (2005). ¿Está en peligro la gobernabilidad democrática en América Latina?

Gallo, Adriana: (2006). Revista Austral de Ciencias Sociales No 11.

Gamarra, Eduardo 1997. “Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia”, in Scott Mainwaring and Mathew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

García Agustín, Óscar: (2007). “Indígenas y globalización. Los discursos de Evo Morales y el subcomandante Marcos”. Interlingüística. 17.

García Linera, Álvaro 2002, “Ocaso de un ciclo estatal”, en Álvaro García Linera et al. *Democratizaciones plebeyas*, La Paz: Muela del Diablo.

García Linera, Álvaro: (2005-A). Bolivia, un laboratorio de inclusión democrática. Le Monde Diplomatique, Julio 2005, 4-5.

García Linera, Álvaro: (2005). En “Corte Nacional Electoral: 2005 Democracia En Bolivia. Editado por: Unidad de Análisis e Investigación Del Área de Educación Ciudadana de la CNE, La Paz-Bolivia.

García Linera, Álvaro: (2005). La estructura social compleja de Bolivia. Plural Editores. La Paz-Bolivia.

García Linera, Álvaro: (2008). Sociología de los Movimientos Sociales. Plural Editores. La Paz-Bolivia.

García Linera, Álvaro: (2009). Las vías de la emancipación. Publicado por Ocean Sur, La Paz,-Bolivia.

Gordillo, José M.; Alberto Rivera y Ana Sulcata: (2007). ¿Pitay kaypi kamachiq? Las estructuras de poder en Cochabamba, 1940-2006. CESU/DICYT-UMSS y PIEB. La Paz-Bolivia.

Gray Molina, George 2003, “Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pared” Tinkazos: *Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, No. 15, octubre de 2003.

Gray Molina, George, coordinador: (2005-A). La economía boliviana más allá del gas. Informe Temático sobre Desarrollo Humano. PNUD.

Grebe López, Horst: (2006). Las incertidumbres del proceso boliviano. Milenium. La Paz-Bolivia.

Grossberg, Lawrence: (2004), Entre consenso y hegemonía. Notas sobre la forma hegemónica de la política moderna. Estas notas pertenecían al manuscrito inicial de su libro *Caught in the Crossfire: Kids, politics and America's future* (Boulder: Paradigm, 2005).

Gruner, W: (2000). “Un mito enterrado: la fundación de la República de Bolivia y la liberación de los indígenas”. En *Historias, Revista de la Coordinadora de Historia*, N°4. La Paz-Bolivia.

Huntington Samuel (1991). “La Tercera Ola. La democratización a final del siglo XIX”

IGWIA: (2008). El mundo indígena, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague-Dinamarca.

INE: (2002). Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. La Paz-Bolivia.

Kafka Zúñiga, Jorge A: (2005). Unitarismo, Federalismo, Descentralización y Autonomías en Bolivia. En *Bolivia autonómica* (cap.1).

Klein S., Herbert: (2003). *A Concise History of Bolivia*. Cambridge University Press. Cambridge.

Kluck, Patricia: (1989). *Country Studies*. Bolivia. EEUU.

Laserna, Roberto: (2003). Bolivia: la crisis de octubre y el fracaso del Ch’enko. Una visión desde la economía política. La Paz-Bolivia.

Laserna, Roberto: (1999). ¿Cuoteo étnico? No tatay. PULSO del 10.12.2004, Vol.5, No. 277. La Paz-Bolivia.

Laserna, Roberto: (2003). Bolivia: entre el populismo y la democracia. Nueva Sociedad, 109. Caracas-Venezuela.

Laserna, Roberto: (2007). “El caudillismo fragmentado”. Nueva Sociedad, 209. Caracas-Venezuela.

Lawson, Kay: (1976). *The Comparative Study of Political Parties*. New York, St. Martin’s Press...

Lawson, Kay :(1994). *How Political Parties Work. Perspectives from within*. Westport, Praeger.

Lazarte Jorge: (2005). Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro: Política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI. Plural Editores. La Paz-Bolivia.

Ledo García, Carmen: (1999). “Urbanización, pobreza y redistribución espacial de la población boliviana” en *Revista Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona-España.

Library of Congress (LOC1) (2006). Country Profile: Bolivia.

Library of Congress (LOC 2) (1990) Country Profile: Uruguay

Library of Congress (LOC3) (1989) Country Profile: Bolivia.

Lijphart, Arend: (1969). Consociational Democracy. *World Politics*, 2, 207-225.

Lijphart, Arend : (1977). Democracy in Plural Societies. Yale University Press. New Haven & London.

Lijphart, Arend: (1979). Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions. En Esman, Milton J. (Ed.): Ethnic Conflict in the Western World. (pp.46- 64). London: Ithaca.

Lijphart, Arend: (1987). Las Democracias Contemporáneas: Un estudio comparativo... Editorial Ariel, S.A. Barcelona-España.

Lijphart, Arend: (1989). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven & London: Yale University Press.

Lijphart Arend (2000), “Modelos de Democracia”, Ed. Ariel, Barcelona (Edic. original: 1999).

Lijphart, Arend: (2004). Constitutional Design for Divided Societies. En Journal of Democracy. London: Ithaca.

Linz, Juan: (2004). La quiebra de las democracias. Alianza, Madrid-España.

Mansilla, H.C.F. (2007). Identidades conflictivas y la cultura del autoritarismo. La mentalidad tradicional ante los desafíos de la democracia moderna.: Fundemos/ Hanns-Seidel Stiftung. La Paz-Bolivia.

Martínez, Emilio: (2008). Ciudadano X. La Historia Secreta del Evismo. Ed. El País. Santa Cruz-Bolivia.

Marx, Carlos: (1977). Introducción general a la crítica de la economía política. Cuadernos de Pasado y Presente. Siglo XXI Editores. México.

Marx, Carlos: (1981). “El dieciocho brumario de Luis Bonaparte”. Carlos Marx y Federico Engels. Obras escogidas en tres tomos, t. I, Editorial Progreso. Moscú-URSS.

Mesa Gisbert, Carlos: (1993). Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles. Los Amigos del Libro, Editorial y librería. La Paz-Bolivia.

Mayorga, René Antonio 1997. “Bolivia’s Silent Revolution”, *Journal of Democracy*, volume 8, number 1, January 1997.

Mayorga, René Antonio: (1992). Coordinador Democracia y gobernabilidad. América Latina. Caracas: ILDIS/Ceben/Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela.

Mayorga, Fernando (2003), Avatares. Ensayos sobre política y sociedad en Bolivia, CESU, Cbba.

Moldiz, Hugo: (2009). Bolivia en los tiempos de Evo. Claves para entender el proceso boliviano. Publicado por Ocean Sur. D.F. –México.

Morlino, Leonardo: (2005). Democracias y democratizaciones. Ediciones CEPCOM. DF, México.

Nación Camba: 2008, Pronunciamiento. La Razón, Junio 2008

Nohlen, Dieter: (2005). ¿Reformas institucionales para superar la crisis política en Bolivia? En Bolivia autonómica (1ª ed.). Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. La Paz- Bolivia.

O'Donnell, Guillermo 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5:1 (January 1994).

O'Donnell, Guillermo: (2000). *Democracy, Law and Comparative Politics*. Working Paper 274. Notre Dame, Kellogg Institute.

O'Donnell Guillermo (1993) "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems". *World Development* 21, N° 8.

O'Donnell, G. (1972), Modernización y autoritarismo, Buenos Aires: Paidós, 1973]: (1992), "¿Democracia delegativa?", Cuadernos del CLAEH 61: 5-20; (1996), "Otra institucionalización", en Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, 305-330, Buenos Aires: Paidós, 1997

Oporto Castro, Henry: (2005). Bolivia en la encrucijada: ¿Cómo hallar una solución democrática a la crisis de gobernabilidad? En Desbloquear la Política para dar Gobernabilidad a Bolivia. (1ª ed.): Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria. La Paz-Bolivia.

Patzi, Félix 2003, "Rebelión indígena contra la colonialidad y la transnacionalización de la economía: Triunfos y vicisitudes del movimiento indígena desde 2000 a 2003", en Forrest Hylton et al, *Ya es otro tiempo el presente: Cuatro momentos de insurgencia indígena*, La Paz: Muela del Diablo.

PNUD (2004), La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, PNUD, Buenos Aires.

PNUD (2002), Informe de Desarrollo Humano en Bolivia.

P. Birnbaum: (1970). Sociologie de Tocqueville, P.U.F., Paris.

Prada Alcoreza, Raúl: (2004). El largo octubre. Plural Editores. La Paz-Bolivia.

Prada Alcoreza, Raúl: (2004). Políticas de las Multitudes. En *Bolivian Studies Journal*, Vol. 4, Issue 1.

Prado, Fernando; Susana Seleme y Claudia Peña: (2007). Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema.: Cordaid/Cedure/Editorial, El País. Santa Cruz-Bolivia.

Quintana Taborga, Juan Ramón: (2005). Bolivia, entre la crisis y el caos ¿Existe una salida negociada? En Observatorio Político Sul-Americano, 11.

Rea, Hilda: (2005). Elite carayana. Dominación estructural y modernización política en San Borja. PIEB. La Paz-Bolivia.

Rivera Cusicanqui, Silvia 1984, *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y qhechwa de Bolivia*, La Paz: CSUTCB.

Roca, José Luis: (2004). Ni con Lima ni con Buenos Aires, la formación de un Estado nacional en Charcas. Plural Editores. La Paz-Bolivia.

Rodríguez Mir, Javier. (2008). “Estrategias políticas de los pueblos indígenas en el contexto de la globalización: el caso de Argentina”. En Calavia, O.; Gimeno Martín, J. C.; y Rodríguez, M. E. (eds.).

Rojas, Gonzalo; Luis Tapia y Oscar Bazoberry: (2000). Elites a la vuelta del siglo. Cultura política en el Beni. PIEB. La Paz-Bolivia.

Rojas, Gonzalo (2002), “Por qué el Mallku se yergue como gran acusador: el movimiento étnico-campesino en el 2000 boliviano”. Cuadernos de Trabajo, PNUD: La Paz.

Rojas, Gonzalo (2009), “Cultura Política de las Elites en Bolivia (1982-2005)”. FES y CIPCA. La Paz, Bolivia.

Romero Ballivián, Salvador. (2003). Razón y sentimiento. La socialización política y las trayectorias electorales en la elite boliviana. Fundemos/Hanns-Seidel Stiftung/PIEB. La Paz-Bolivia.

Safran, William y Máiz, Ramón: (2002). Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales. Ariel Ciencia Política. Barcelona-España.

Sartori Giovanni (1987), “Elementos de teoría política”, Alianza Editorial. Madrid. 1987.

Sartori, Giovanni (2002), La sociedad multiétnica. Madrid.

Sartori, Giovanni: (2008). La Democracia en 30 Lecciones. Santillana Ediciones Generales, S.L. La Paz-Bolivia.

Schmitt, Carl: (1932), El Concepto De Lo Político (Texto De 1932). Ciencias Sociales, Alianza Editorial. Quinta Reimpresión, 2009. Versión De Rafael Agapito. Schmitt, Carl 1991 El concepto de lo político: Texto de 1932 En: El concepto de lo político. Ed. Alianza Universidad (pp. 49:74)

Schumpeter, Joseph: (1996). Capitalismo, Socialismo y Democracia. (1ª ed.) Ediciones Folio. Barcelona-España.

Seligson, Mitchell (2003), Auditoría de la democracia: Bolivia 2002. MpD-Encuestas y Estudios-USAID-UCB: La Paz.

Sivak, Martin: (2008). Jefazo. Retrato Íntimo de Evo Morales. Ed. sudamericana. Santa Cruz-Bolivia.

Soruco, Ximena; Wilfredo Plata y Gustavo Medeiros: (2008). Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy. Fundación Tierra. La Paz-Bolivia.

Stefanoni, Pablo: (2007). “Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales”, Nueva Sociedad, N°. 209.

Tapia, Luis 2002a, “Movimientos sociales, movimiento societal y los no lugares de la política”, en Álvaro García Linera et al. *”Democratizaciones plebeyas*, La Paz: Muela del Diablo.

Tapia, Luis 2002b, *La condición multisocietal: multiculturalidad, pluralismo, modernidad*, La Paz, Muela del Diablo.

Tapia, Luis: (2006). La invención del núcleo común. Muela del Diablo Editores. La Paz-Bolivia.

Tapia, Luis: (2002). La producción del conocimiento local. Muela del Diablo Editores. La Paz-Bolivia.

Tapia, Luis: (2007). “Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional” en *OSAL* (CLACSO) Año VIII, N° 22, septiembre. Buenos Aires-Argentina.

Toranzo Roca, Carlos: (2002, noviembre). Bolivia. Nuevo escenario político. Nueva Sociedad, Caracas-Venezuela.

Toranzo Roca, Carlos: (2006). Bolivia. Una revolución democrática. Nueva Sociedad, Caracas-Venezuela.

Touraine, Alan: (2006). “América en tiempos de Chávez”, Periódico Página 12, Buenos Aires, 8 de octubre. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-74196-2006-10-08.html>.

UDAPE 2001, *Ministerio de Hacienda: Cuentas nacionales. Unidad de Análisis de Políticas económicas (UDAPE)*, La Paz, Bolivia. *“Propuesta de revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”*, La Paz: *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)*.

Valenzuela, Rodrigo: (2000). “El conflicto indígena en Bolivia”. En Publicaciones del Instituto de Investigaciones y Postgrado, Universidad San Francisco de Asís. La Paz-Bolivia.

Varnoux Garay, M: (2005). La Ciencia Política en Bolivia: entre la reforma política y la crisis de la Democracia. /versión electrónica/ Revista de Ciencia Política, 25(1).

- Velasco Romero, Ramiro: (2005).** La sangre de todos. Plural Editores. La Paz-Bolivia.
- Weber, Max: (1994).** El político y el científico. (1ª Edición). CINAR Editores S.A. México-DF.
- Yashar, Deborah J: (1998).** Contesting Citizenship. Indigenous Movements and Democracy in Latin America.
- Zapata, Álvaro: (2006).** Ciudadanía, clase y etnicidad. Ediciones Yachaywasi. La Paz-Bolivia.
- Zavaleta Mercado, René 1987,** *El poder dual*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Zavaleta, René: (1988).** 50 años de historia. Los Amigos del Libro. La Paz-Bolivia.
- Zavaleta, René: (1986).** Lo nacional-popular en Bolivia. Siglo XXI Editores. D.F.-México.
- Zavaleta, René: (1990).** El Estado en América Latina, cuatro conceptos de democracia. Los Amigos del Libro. Cochabamba-Bolivia.